

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMAS DE ESTUDIOS DE POSGRADO

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACION Y CONSULTA CIUDADANA EN
MATERIA AMBIENTAL DENTRO DE LA LEGISLACIÓN COSTARRICENSE

Trabajo final de investigación aplicada sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Derecho para optar por el grado y título de Maestría Profesional en Derecho Ambiental.

MARCO VINICIO QUESADA SANDÍ

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2018

DEDICATORIA

Dedico el trabajo de graduación primeramente a Dios por darme tantas bendiciones a lo largo de mi vida y quien es sin duda nuestro motor en el día de día. A mi familia quienes siempre han estado presente durante todas las etapas de mi vida y son mi razón de vivir. Por sus sacrificios hechos de tantas maneras contribuyendo con el presente trabajo.

Para Bito, Bita y Mito!

Marco Q.

AGRADECIMIENTOS

A Mario Peña Chacón, quien sin su guía – y por haberme impulsado a ingresar a la maestría – no hubiera podido llegar tan largo. A mis lectores Luis Antonio Sobrado y Luis Diego Brenes por su dedicación.

A Pao, Papi, Mami, Allan, Ruth, Tomas, Piti y Dani; mi familia Quesada Rodríguez y Sandí Elizondo por su apoyo incondicional en todo momento.

A todos los compañeros de la maestría por hacerla sin duda inolvidable.

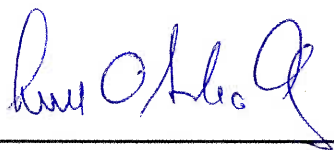
A todas las personas del posgrado por toda la ayuda a lo largo de la carrera.

A don Jaime Garro Canessa, quien su apoyo ha sido esencial a lo largo de los años.

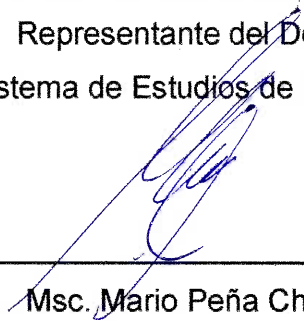
Marco Q.

APROBACIÓN

Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Derecho Ambiental.



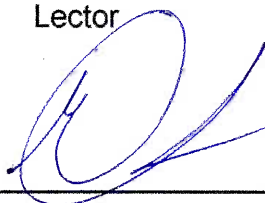
Dr. Luis Antonio Sobrado González
Representante del Decano
Sistema de Estudios de Posgrado



Msc. Mario Peña Chacón
Profesor Guía



Dr. Luis Diego Brenes Villalobos
Lector



Marco Vinicio Quesada Sandí
Sustentante

ÍNDICE

DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTOS	iii
ÍNDICE.....	v
RESUMEN	ix
SUMMARY	x
INDICE DE TABLAS	xi
TABLA DE ABREVIATURAS	xiii
FICHA BIBLIOGRAFICA.....	xiv
LICENCIA DE PUBLICACIÓN DEL TRABAJO	xv
INTRODUCCIÓN	1
TÍTULO I. DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.	3
CAPITULO 1. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RELATIVOS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL	3
1.1 Carta Mundial de la Naturaleza. 1982.	3
1.2 Declaración de Río. 1992.....	5
1.3 Carta de la Tierra. 2000.	7
1.4 Declaración de Johannesburgo. 2002.	10
1.5 Declaración de Río +20. 2012.....	12
1.6 Objetivos de Desarrollo Sostenible Naciones Unidas.....	14
1.7 Conclusiones generales sobre los instrumentos internacionales.....	17
CAPÍTULO 2. INSTRUMENTOS DE COMERCIO INTERNACIONAL CON MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN AMBIENTAL.....	19
2.1 Tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Obligaciones de Costa Rica en materia de participación ciudadana.	19
2.2 Acuerdo de asociación con la Unión Europea. Obligaciones para Costa Rica en materia ambiental.	25

2.3. Documento preliminar CEPAL. Acuerdo Regional sobre acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.	31
2.4 Organización para la cooperación y el desarrollo económico. Nuevos desafíos para Costa Rica.	37
2.5 Convención de AARHUS. Fundamento europeo en materia de participación ciudadana en materia ambiental. 2001. Referencia en procesos de participación.	44
2.6 Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. 2018	49
CAPÍTULO 3. PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL CELEBRADOS A NIVEL INTERNACIONAL.	50
3.1 Caso Bolivia. La guerra del agua.	51
3.2 Caso Uruguay. Un caso exitoso de participación ciudadana.	57
3.3 Caso Colombia. La protección del recurso hídrico.	62
3.4 Caso Ecuador. La prohibición de la minería metálica.	72
TÍTULO II. ACTUALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN COSTARRICENSE.	77
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA NACIONAL. PANORAMA ACTUAL DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN	78
1.1 Constitución Política.	78
1.2 Ley Orgánica del Ambiente. Número 7554.	82
1.3 Ley de Conservación de la Vida Silvestre. Número 7317.	85
1.4 Ley de Biodiversidad. Número 7788.	86
1.5 Ley de uso, manejo y conservación de suelos. Número 7779.	92
1.6 Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural. Número 9036.	94
1.7 Código Municipal. Número 7794.	103

1.8 Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, decreto número 03-98 publicado en la gaceta del 21 de octubre de 1998.....	108
1.9 Creación del Consejo Científico de Cambio Climático. Decreto 40615.	111
1.10 Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.	112
CAPÍTULO 2. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR COSTA RICA CON REFERENCIA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	118
2.1 Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. . Ley 7414.....	119
2.2 Convenio sobre Diversidad Biológica y Anexos. Ley 7416.....	120
2.3 Convenio para la Conservación de Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres prioritarias en América Central. Ley 7433.	122
2.4 Convenio sobre Conservación de Ecosistemas y Plantaciones Forestales. Ley 7572.....	123
2.5 Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra Desertificación por Sequia en África. Ley 7699.	124
2.6 Aprobación del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Ley 8219.	126
2.7 Aprobación del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. Ley 8538.....	128
2.8 Convenio de Rotterdam para la aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de Comercio Internacional. Ley 8705.	129
2.9 Convención Marco Sobre Cambio Climático. Acuerdo de París. Ley 9405.	129
2.10 Conclusiones generales sobre los instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica con referencia a la participación ciudadana	132
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA: SALA CONSTITUCIONAL, TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES Y DICTÁMENES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN EL TEMA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL.	134

3.1 Jurisprudencia Sala Constitucional	134
3.2 Resoluciones Tribunal Supremo de Elecciones.	168
3.3 Pronunciamientos de la Procuraduría General de la República	185
CAPÍTULO 4. PROYECTO DE LEY SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL. EXPEDIENTE LEGISLATIVO NÚMERO 16332, VETO DEL PODER EJECUTIVO NÚMERO 8681.	195
TÍTULO III. PLEBISCITOS AMBIENTALES CELEBRADOS A NIVEL NACIONAL. PROCESOS, ALCANCES Y RESULTADOS.	204
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS DE PLEBISCITOS AMBIENTALES A NIVEL NACIONAL. PROCESOS, COMUNIDADES INVOLUCRADAS, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RESULTADOS.....	204
1.1 Plebiscito de Sarapiquí. Celebrado el 24 de setiembre del año 2000. ...	206
1.2 Plebiscito de Guácimo. Celebrado el día 28 de octubre del año 2001...	218
1.3 Plebiscito de Turrialba. Celebrado el día 28 de agosto del año 2005. ...	226
CAPÍTULO 2. CONCLUSIONES GENERALES SOBRE LA CELEBRACIÓN DE PLEBISCITOS A NIVEL NACIONAL.	232
2.1 Información general relevante de los plebiscitos	232
2.2 Resultados generales de los plebiscitos.....	235
2.3 Porcentajes de participación y porcentajes de abstención	237
2.4 Participación de la sociedad civil.....	237
2.5 Participación de terceros interesados	238
2.6 Participación de las Municipalidades.....	239
2.7 Participación del Tribunal Supremo de Elecciones.....	240
2.8 Conclusiones generales de los plebiscitos celebrados en Costa Rica...	241
2.9 Importancia del acceso a la información	246
TÍTULO IV. PROPUESTA PROYECTO DE LEY.....	251
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	258
BIBLIOGRAFÍA.....	263

RESUMEN

La participación ciudadana en materia ambiental - en su más amplia concepción - es un derecho fundamental, siendo un pilar esencial de la vida en sociedad para el aseguramiento del medio ambiente para las presentes y futuras generaciones.

El camino seguido es vasto tomando como un punto importante la Declaración de Río del año 1992, lo cual produce un efecto positivo para influenciar normativa internacional como nacional.

Nuestro país posee amplia normativa en diversos temas ambientales apoyados en el artículo 50 de la Constitución Política, sin embargo y de manera preliminar los procesos de participación ciudadana en materia ambiental requieren de una especial atención en razón de su alto nivel de complejidad.

El presente trabajo de investigación inicia con la recopilación de instrumentos internacionales de soft law aplicables en Costa Rica, así como experiencias internacionales, siendo un importante insumo para el desarrollo de la investigación. Posteriormente se hará un repaso de la legislación nacional aplicable en materia de participación ciudadana, así como jurisprudencia de la Sala Constitucional, resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones y pronunciamientos de la Procuraduría General de la República.

Se continuará con el análisis de los plebiscitos en materia ambiental celebrados en Costa Rica. Finalmente se propone un proyecto de ley para regular e implementar los procesos de participación ciudadana en materia ambiental.

SUMMARY

Citizen participation in environmental matters - in its broadest conception - is a fundamental right, being an essential pillar of life in society for the assurance of the environment for present and future generations.

The path followed is vast, taking as an important point of start the Rio Declaration of 1992, which has a positive effect in influencing international and national regulations.

Our country has extensive regulations on various environmental issues supported by Article 50 of the Political Constitution, however, and in a preliminary manner, citizen participation processes in environmental matters require special attention because of their high level of complexity.

This research begins with the compilation of international soft law instruments applicable in Costa Rica, as well as international experiences, being an important input for the development of research. Subsequently a review of the applicable national legislation on citizen participation, as well as jurisprudence of the Constitutional Court, decisions of the Supreme Electoral Tribunal and pronouncements of the Attorney General of the Republic.

The analysis of environmental plebiscites held in Costa Rica will continue. Finally, is proposed to regulate and implement citizen participation processes in environmental matters.

INDICE DE TABLAS

CUADRO 1. COMPARATIVO. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES. AUTORIA PROPIA.....	17
CUADRO 2. RECOPIULATORIO. EJES PRINCIPALES DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DEL DR-CAFTA. AUTORIA PROPIA.	23
CUADRO 3. INFORMATIVO. PERSPECTIVA MEDIOAMBIENTAL DE LA OCDE PARA EL 2030. AUTORIA PROPIA.....	38
CUADRO 4. DESCRIPTIVO. DATOS SOBRE CONSULTA POPULAR COCHABAMBA BOLIVIA. AUTORIA PROPIA.....	54
CUADRO 5. DESCRIPTIVO. DATOS SOBRE LA REALIZACIÓN DE LA CONSULTA CIUDADANA EN URUGUAY. AUTORIA PROPIA.	61
CUADRO 6. DESCRIPTIVO. DATOS SOBRE EL RESULTADO DE LA CONSULTA CIUDADANA EN CUMARAL. COLOMBIA. AUTORIA PROPIA.....	65
CUADRO 7. DESCRIPTIVO. CONSULTAS CIUDADANAS REALIZAS EN COLOMBIA DEL 2013 A AGOSTO 2017. AUTORIA PROPIA.....	67
CUADRO 8. DESCRIPTIVO. POSIBLES AFECTACIONES A LOS MUNICIPIOS. AUTORIA PROPIA.....	70
CUADRO 9. DESCRIPTIVO. PREGUNTAS Y RESULTADO PLEBISCITO.....	73
CUADRO 10. DESCRIPTIVO. CONSEJOS DE DESARROLLO RURAL CONSTITUTIDOS DE CONFORMIDAD CON LA LEY 9036. AUTORÍA PROPIA.....	96
CUADRO 11. ANALISIS FODA LEGISLACION NACIONAL. AUTORIA PROPIA.	112
CUADRO 12. RECOPIULATORIO. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR COSTA RICA. AUTORIA PROPIA.....	132
CUADRO 13. SENTENCIAS SALA CONSTITUCIONAL DE COSTA RICA. AUTORIA PROPIA.....	167
CUADRO 14. RESOLUCIONES TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. AUTORIA PROPIA.....	184
CUADRO 15. PRONUNCIAMIENTOS PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. AUTORIA PROPIA.....	194

CUADRO 16. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PRESIDENTE ARIAS SOBRE VETO DE EXPEDIENTE LEGISLATIVO 16332. AUTORIA PROPIA.....	202
CUADRO 17. INFORMATIVO. RESULTADOS PROCESO DE PLEBISCITO EN SARAPIQUI. INFORMACION GENERAL. AUTORIA PROPIA.	218
CUADRO 18. INFORMATIVO. RESULTADOS PROCESO DE PLEBISCITO EN GUACIMO. INFORMACION GENERAL. AUTORIA PROPIA.....	224
CUADRO 19. INFORMATIVO. RESULTADOS PROCESO DE PLEBISCITO EN TURRIALBA. INFORMACION INDIVIDUAL. AUTORIA PROPIA.....	231
CUADRO 20. INFORMATIVO. RESULTADOS PROCESO DE PLEBISCITO EN TURRIALBA. INFORMACION GENERAL. AUTORIA PROPIA.....	232
CUADRO 21. COMPARATIVO. INFORMACIÓN RELEVANTE DE PLEBISCITOS. AUTORIA PROPIA.....	232
CUADRO 22. INFORMACIÓN VOTANTES PLEBISCITO SARAPIQUÍ. AUTORIA PROPIA.....	235
CUADRO 23. INFORMACIÓN VOTANTES PLEBISCITO GUÁCIMO. AUTORIA PROPIA.....	236
CUADRO 24. INFORMACIÓN VOTANTES PLEBISCITO TURRIALBA. AUTORIA PROPIA.....	236
CUADRO 25. COMPARATIVO. ANÁLISIS DE PARTICIPACIÓN PLEBISCITOS. AUTORIA PROPIA.....	237

TABLA DE ABREVIATURAS

AARHUS. Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

DR-CAFTA: Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement.

CEDARENA: Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales.

CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones Convención.

COLAC: Consejos Locales.

CONAC: Consejo Nacional de Áreas de Conservación.

CONAGEBIO: Comisión Nacional para la gestión de la Biodiversidad.

CORAC: Consejo Regional de Áreas de Conservación.

CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social.

CNDAV: Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida. Uruguay.

CP: Constitución Política.

ESPH: Empresa de Servicios Públicos de Heredia.

FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

ICE: Instituto Costarricense de Electricidad.

INA: Instituto Nacional de Aprendizaje.

LOA: Ley Orgánica del Ambiente.

MARVIVA: Fundación MarViva.

MINAE: Ministerio de Ambiente y Energía.

TLC: Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América.

TSE: Tribunal Supremo de Elecciones.

OCDE: Organización para la cooperación y el desarrollo económico.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PGR: Procuraduría General de la República.

SINAC: Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

SSA: Secretaría de Asuntos Ambientales.

FICHA BIBLIOGRAFICA

QUESADA SANDÍ, Marco Vinicio. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACION Y CONSULTA CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL DENTRO DE LA LEGISLACIÓN COSTARRICENSE. Trabajo final de Investigación aplicada sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Derecho para optar por el grado y título de Maestría Profesional en Derecho Ambiental.

DIRECTOR

Msc. Mario Peña Chacón.

PALABRAS CLAVES

Derecho Ambiental.

Derecho de participación en materia ambiental.

Derecho de acceso a la información ambiental.

Referéndum.

Democracia ambiental.



Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, Marco Vinicio Quesada Sandí, con cédula de identidad 1-1324-0630, en mi condición de autor del TFG titulado Instrumentos de participación y consulta ciudadana en materia ambiental dentro de la legislación costarricense.

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI ☒ NO * ☐

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:

Nombre Completo: Marco Vinicio Quesada Sandí

Número de Carné: A54406 Número de cédula: 1-1324-0630

Correo Electrónico: marcoquesadasandi@gmail.com

Fecha: Jueves 9 de julio 2020 Número de teléfono: 8890-8089

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): Msc. Mario Peña Chacón


FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

INTRODUCCIÓN

En materia ambiental el derecho de acceso a la información es fundamental y esencial para las personas que se puedan llegar a ver afectadas y/o impactadas por una obra o proyecto, las cuales tienen el derecho de estar al tanto de los alcances del mismo. Derivado de lo anterior ha surgido la participación ciudadana en materia ambiental – en su más amplia concepción – la cual es un derecho fundamental y un pilar esencial en la vida en sociedad para el aseguramiento de los recursos naturales para las presentes y futuras generaciones.

El camino seguido es largo tomando como punto importante la Declaración de Río del año 1992, la cual produce un efecto positivo para influenciar normativa internacional como a nivel local. Lo anterior ha sido retomado en varios instrumentos internacionales y de un amplio desarrollo en el Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (AARHUS).

Nuestro país posee amplia normativa en temas ambientales apoyados en el artículo 50 de la Constitución Política, sin embargo y de manera preliminar, los procesos de participación ciudadana en materia ambiental requieren de una especial atención en razón de su especialidad. A manera de ejemplo los métodos previstos en la Ley de Biodiversidad, incluidas las audiencias públicas para el otorgamiento de viabilidades ambientales (en casos concretos) no han sido utilizados de manera correcta o inclusive ignorados como el proyecto hidroeléctrico Diquis donde el Instituto Costarricense de Electricidad no realizó de manera oportuna el proceso de información y participación ciudadana.

El presente trabajo de investigación inicia con la recopilación de instrumentos internacionales de soft y hard law aplicables en Costa Rica. Posteriormente se hará un repaso de la legislación nacional aplicable en materia de participación ciudadana, jurisprudencia de la Sala Constitucional, resoluciones del Tribunal

Supremo de Elecciones y pronunciamientos de la Procuraduría General de la República.

Se procederá con el análisis de los casos de plebiscitos en materia ambiental celebrados en Costa Rica. Finalmente se hará una propuesta de proyecto de ley para regular e implementar los procesos de participación ciudadana en materia ambiental los cuales son la base esencial para la protección y mantenimiento de los recursos naturales, así como el uso racional, sostenible, así como la justa y equitativa distribución de sus beneficios.

El trabajo de investigación presenta una propuesta concreta en materia de participación ciudadana aplicable a la mayoría de la población costarricense; se excluye la posibilidad de que la misma pueda ser implementada a favor de pueblos indígenas – en virtud de sus creencias, costumbres, idiomas e idiosincrasia – por lo cual debería de realizarse un estudio específico para abarcar dicha población.

TÍTULO I. DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.

El derecho internacional es un pilar fundamental dentro del cual se apoya mucha de la legislación costarricense en materia de participación. Lo anterior hace necesario un análisis de los instrumentos internacionales más importantes, así como los mecanismos de participación ciudadana plasmados en ellos.

CAPITULO 1. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RELATIVOS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL

1.1 Carta Mundial de la Naturaleza. 1982¹.

La Carta Mundial de la Naturaleza del año de 1982 es un instrumento suscrito con el propósito de preservar la naturaleza para las generaciones presentes y futuras. Con su aprobación muchos países convinieron y acordaron principios para la protección del medio ambiente constituyendo de esta manera un insumo valioso en materia de protección ambiental. Dentro de sus principios generales se destaca:

“I. PRINCIPIOS GENERALES

- 1. Se respetará la naturaleza y no se perturbarán sus procesos esenciales.*
- 2. No se amenazará la viabilidad genética de la tierra; la población de todas las especies, silvestres y domesticadas, se mantendrá a un nivel por lo menos suficiente para garantizar su supervivencia; asimismo, se salvaguardarán los hábitats necesarios para este fin²”.*

¹ La Carta Mundial de la Naturaleza fue aprobada mediante resolución 7/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de octubre de 1982. Tiene por objetivo que todos los Estados parte se comprometan a la utilización, preservación de las especies y ecosistemas en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

² Carta Mundial de la Naturaleza. Principios generales apartes 1 y 2.

Dentro de su ámbito de aplicación se señala la necesidad de planes de protección y conservación de la naturaleza, así como la divulgación de la información relacionada al mismo, tema esencial de la presente investigación:

“16. Toda planificación incluirá, entre sus elementos esenciales, la elaboración de estrategias de conservación de la naturaleza, el establecimiento de inventarios de los ecosistemas y la evaluación de los efectos que hayan de surtir sobre la naturaleza las políticas y actividades proyectadas; todos los elementos se pondrán en conocimiento de la población recurriendo a medios adecuados y con la antelación suficiente para que la población pueda participar efectivamente en el proceso de consultas y de adopción de decisiones al respecto. (...)”

18. Se harán esfuerzos constantes para profundizar el conocimiento de la naturaleza mediante la investigación científica y por divulgar ese conocimiento sin que haya restricción alguna al respecto³”.

Relativo a los procesos de participación ciudadana en materia ambiental, desde la aprobación del instrumento se nota la necesidad de que las legislaciones nacionales brinden la posibilidad de participación a los ciudadanos en la toma de decisiones que llegaren a afectar directamente sus ecosistemas y vida cotidiana. Este es uno de los principios fundamentales que se verá replicado en diversos instrumentos aprobados posteriormente.

“23. Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernan directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización.”

³ Ibídem. Aplicación apartes 16 y 18.

24. Incumbe a toda persona actuar de conformidad con lo dispuesto en la presente Carta; toda persona actuando individual o colectivamente, o en el marco de su participación en la vida política, procurará que se alcancen y se observen los objetivos y las disposiciones de la presente Carta⁴.

De igual manera es importante resaltar la valoración que se realiza sobre la participación activa de los ciudadanos, inclusive como un deber para la preservación de los recursos naturales.

1.2 Declaración de Río. 1992⁵.

En el año 1992 mediante la Declaración De Río, los países firmaron un compromiso para la protección de los recursos naturales tanto para nuestro presente como para generaciones futuras. Lo anterior quedó en manifiesto en el principio uno:

“Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza⁶”.

La protección del medio ambiente incluye la utilización racional de los recursos naturales por medio de un desarrollo sostenible, por lo cual este principio establece el deber de los seres humanos de maximizar la utilización de los recursos en procura siempre de su protección para las generaciones presentes y futuras. Lo anterior también ha sido retomado en la Declaración de Río +20 del

⁴ Ibídem. Aplicación apartes 23 y 24.

⁵ La Declaración de Río fue aprobada por la Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo mediante la reunión en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio del año 1992. Busca una mejor cooperación entre los Estados en lo relativo a la protección del medio ambiente, desarrollo económico sostenible y en protección del medio ambiente, así como la salud de las personas y los recursos naturales, así como la participación ciudadana.

⁶ Declaración de Río. 1992. Principio 1.

año 2012, pero ya incorporado en el principio número 8 de la Declaración de Río del año 1992:

“Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas⁷”.

Para lograr un desarrollo sostenible, entendido como la protección de los recursos naturales, el uso racional y sostenible de los recursos, así como la distribución justa y equitativa de los recursos para las presentes y futuras generaciones, se debe tomar en cuenta a todos los actores sociales – agrupaciones socioeconómicas, empresariales, corporativas, culturales, religiosas, ecológicas, personas de la tercera edad así como con discapacidad, gobiernos locales, instituciones públicas, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales y personas físicas – y de manera fundamental a las comunidades directamente involucradas en los posibles beneficios o perjuicios ambientales derivados de una actividad, obra o proyecto. Su participación es esencial y de esta manera fue plasmado en el principio número 10 de la Declaración de Río de 1992, donde aparte de la necesidad de la participación de los ciudadanos, es un deber brindar la información necesaria para la toma de decisiones de manera consciente e informada, el cual indica:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la

⁷ Ibídem. 1992. Principio 8.

población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes⁸”.

Es una máxima para todos los procesos ambientales lo enunciado en este principio 10. Ninguna decisión ambiental que pueda llegar a tener un impacto relevante o trascendente, debe tomarse sin la debida diligencia de presentar a los actores sociales sus proyectos por medio del acceso a toda la documentación necesaria para que su decisión sea consciente e informada. Debe utilizarse un lenguaje simple y comprensible con el fin de asegurar el mayor entendimiento para la toma a conciencia en su decisión.

1.3 Carta de la Tierra. 2000⁹.

En el año 2000 y con una creciente necesidad de evidenciar la relevancia de los problemas ambientales surge este nuevo instrumento. Vemos como se toma en cuenta el tema de la responsabilidad universal, al verse afectado todo el planeta por las decisiones ambientales perjudiciales. Se hace notar como una afectación local al ambiente se traduce en una afectación global para todos los habitantes del planeta por lo cual la necesidad de protección y responsabilidad se hace imperiosa.

De lo anterior se denota en su apartado relativo a la responsabilidad universal, el cual se encuentra incluido desde el preámbulo:

⁸ Ibídem. 1992. Principio 10.

⁹ En el año 1997 se creó una Comisión de la Carta de la Tierra, compuesta por varias personas de diferentes continentes, teniendo a su cargo la redacción de la misma. Después de varios procesos en la reunión celebrada por la Comisión de las Naciones Unidas celebrada en la sede de la UNESCO en París en marzo del año 2000. Su lanzamiento oficial se realiza en el Palacio de La Haya el 29 de junio del año 2000. Como principios fundamentales estableció el respeto y cuidado de la comunidad de la vida, integridad ecológica, la justicia social y económica, así como la democracia no violencia y paz.

“Para llevar a cabo estas aspiraciones, debemos tomar la decisión de vivir de acuerdo con un sentido de responsabilidad universal, identificándonos con toda la comunidad terrestre, al igual que con nuestras comunidades locales. Somos ciudadanos de diferentes naciones y de un solo mundo al mismo tiempo, en donde los ámbitos local y global, se encuentran estrechamente vinculados. Todos compartimos una responsabilidad hacia el bienestar presente y futuro de la familia humana y del mundo viviente en su amplitud. El espíritu de solidaridad humana y de afinidad con toda la vida se fortalece cuando vivimos con reverencia ante el misterio del ser, con gratitud por el regalo de la vida y con humildad con respecto al lugar que ocupa el ser humano en la naturaleza¹⁰”.

La responsabilidad universal debemos entenderla como un deber de todas las personas con el mundo y los recursos naturales, quienes son esenciales para el mantenimiento de todas las formas de vida. Es por ello que se busca concientizar a los Estados Suscriptores a la protección, así como el uso racional de los recursos naturales con el fin de lograr una vida en paz y armonía con la naturaleza.

“3. Construir sociedades democráticas que sean justas, participativas, sostenibles y pacíficas.

a. Asegurar que las comunidades, a todo nivel, garanticen los derechos humanos y las libertades fundamentales y brinden a todos, la oportunidad de desarrollar su pleno potencial.

b. Promover la justicia social y económica, posibilitando que todos alcancen un modo de vida seguro y digno, pero ecológicamente responsable¹¹”.

De la misma manera adquiere relevancia la participación ciudadana en todos los ámbitos de la protección del ambiente sin ningún tipo de discriminación y se le da un valor importante al rol de la mujer. La educación ambiental, así como un acceso

¹⁰ Carta de la Tierra. Preámbulo sobre responsabilidad universal.

¹¹ Ibídem. Aparte 3.

efectivo a la participación por parte de las comunidades eventualmente afectadas en razón de una actividad, obra o proyecto generará la toma de decisiones informadas en procura de la protección de los recursos naturales.

“11. Afirmar la igualdad y equidad de género como prerequisites para el desarrollo sostenible y asegurar el acceso universal a la educación, el cuidado de la salud y la oportunidad económica.

a. Asegurar los derechos humanos de las mujeres y las niñas y terminar con toda la violencia contra ellas.

b. Promover la participación activa de las mujeres en todos los aspectos de la vida económica, política, cívica, social y cultural, como socias plenas e iguales en la toma de decisiones, como líderes y como beneficiarias.

c. Fortalecer las familias y garantizar la seguridad y la crianza amorosa de todos sus miembros. (...)

13. Fortalecer las instituciones democráticas en todos los niveles y brindar transparencia y rendimiento de cuentas en la gobernabilidad, participación inclusiva en la toma de decisiones y acceso a la justicia

a. Sostener el derecho de todos a recibir información clara y oportuna sobre asuntos ambientales, al igual que sobre todos los planes y actividades de desarrollo que los pueda afectar o en los que tengan interés.

b. Apoyar la sociedad civil local, regional y global y promover la participación significativa de todos los individuos y organizaciones interesados en la toma de decisiones.

c. Proteger los derechos a la libertad de opinión, expresión, reunión pacífica, asociación y disensión.

d. Instituir el acceso efectivo y eficiente de procedimientos administrativos y judiciales independientes, incluyendo las soluciones y compensaciones por daños ambientales y por la amenaza de tales daños.

f. Eliminar la corrupción en todas las instituciones públicas y privadas.

g. Fortalecer las comunidades locales, habilitándolas para que puedan cuidar sus

propios ambientes y asignar la responsabilidad ambiental en aquellos niveles de gobierno en donde puedan llevarse a cabo de manera más efectiva¹²”.

Finalmente, de los anteriores apartados podemos resaltar lo siguiente:

- 1- La participación sin discriminación de las mujeres y niñas.
- 2- Educación igualitaria en materia ambiental de manera universal.
- 3- Acceso a la información ambiental, así como la participación activa de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales.
- 4- Acceso efectivo a los procesos judiciales, así como administrativos que involucren la materia ambiental y que vayan a afectar a los ciudadanos.

Los anteriores son principios esenciales que deben prevalecer en cualquier legislación de tipo ambiental y que serán retomados en la propuesta de proyecto de ley desarrollado al final de la investigación.

1.4 Declaración de Johannesburgo. 2002¹³.

Esta declaración trata principalmente el concepto de desarrollo sostenible. El claro deterioro de los recursos naturales, así como su carácter finito requiere de soluciones prácticas encaminadas al máximo provecho de los recursos naturales de una manera ordenada, consciente y aprovechando todas las ventajas de los mismos. Dentro de lo destacable está el reconocimiento de una *mea culpa* en el deterioro ambiental, así como los problemas concretos que enfrentamos como sociedad. En por ello que dentro de la declaración se hace un llamamiento sobre los problemas reales que se sufren a nivel global:

“Los grandes problemas que debemos resolver

¹² Ibídem. Apartes 11 y 13.

¹³ La Cumbre de la Tierra fue celebrada del 26 de agosto al 04 de setiembre de 2002 en Johannesburgo.

13. El medio ambiente mundial sigue deteriorándose. Continúa la pérdida de biodiversidad; siguen agotándose las poblaciones de peces; la desertificación avanza cobrándose cada vez más tierras fértiles; ya se hacen evidentes los efectos adversos del cambio del clima; los desastres naturales son más frecuentes y más devastadores, y los países en desarrollo se han vuelto más vulnerables, en tanto que la contaminación del aire, el agua y los mares sigue privando a millones de seres humanos de una vida digna¹⁴.

Se establece una clara necesidad de un compromiso global de todas las naciones para lograr la mitigación de los efectos ambientales que son palpables por la contaminación ambiental y de los cuales somos causantes.

“Compromiso con el desarrollo sostenible

17. Reconociendo la importancia de promover la solidaridad humana, hacemos un llamamiento para que se fomenten el diálogo y la cooperación mutua entre las civilizaciones y los pueblos del mundo, independientemente de consideraciones de raza, discapacidad, religión, idioma, cultura o tradición. (...)

26. Reconocemos que el desarrollo sostenible exige una perspectiva a largo plazo y una amplia participación en la formulación de políticas, la adopción de decisiones y la ejecución de actividades a todos los niveles. Como parte de nuestra colaboración en la esfera social, seguiremos bregando por la formación de asociaciones estables con todos los grandes grupos, respetando su independencia, ya que cada uno de ellos tiene un importante papel que desempeñar¹⁵.

El desarrollo sostenible es un compromiso constante en procura del mejoramiento ambiental, social y económico el cual conlleva un esfuerzo de parte de todas los Estados en el mejoramiento de sus políticas internas siempre en pro del medio ambiente.

¹⁴ Declaración de Johannesburgo. Aparte 13.

¹⁵ Ibídem. Apartes 17 y 26.

Finalmente se ve la necesidad de hacer de este un *“proceso inclusivo en el que han de intervenir todos los grandes grupos y gobiernos que han participado en la histórica Cumbre de Johannesburgo¹⁶”*. Es sin duda un pilar esencial en estos procesos la inclusión no solo de los Estados intervinientes y firmantes sino hacerlo extensivo a todas las demás naciones para que se dé un verdadero cumplimiento de las políticas de protección ambiental y desarrollo sostenible.

1.5 Declaración de Río +20. 2012¹⁷.

En el año 2012, se dio una nueva reunión para reafirmar los compromisos asumidos en el año 1992 así como realizar una evaluación de los resultados de la primera Declaración de Río; en virtud del análisis surge la Declaración de Río +20, la cual señala tanto las virtudes como los yerros desde la aprobación de la primera declaración. Relativo a la participación ciudadana se reafirmaron varios compromisos en el aparte C de la declaración denominada “Participación de los grupos principales y otros interesados”, del cual para interés del presente trabajo resaltamos lo relativo a la participación ciudadana en los apartes 43 y 44:

“43. Recalamos que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible requiere la implicación productiva y la participación activa de las autoridades legislativas y judiciales regionales, nacionales y sub nacionales, y todos los grupos principales: mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales,

¹⁶ Ibídem. Aparte 34.

¹⁷ La Declaración de Río +20, es el nombre con el que se le conoce a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrado en Río de Janeiro del 20 al 22 de junio de 2012, veinte años después de la Cumbre de la Tierra del año 1992 donde emanó la Declaración de Río. Las conversaciones oficiales buscaron tener como ejes temáticos la construcción de una economía ecológica con el fin de lograr el desarrollo sostenible sacando gente de la pobreza y la mejora en la coordinación internacional para el desarrollo sostenible.

autoridades locales, trabajadores y sindicatos, empresas e industria, comunidad científica y tecnológica y agricultores, además de otros interesados como las comunidades locales, los grupos de voluntarios y las fundaciones, los migrantes, las familias, las personas de edad y las personas con discapacidad. A este respecto, convenimos en trabajar más estrechamente con los grupos principales y otros interesados y alentar su participación activa, según proceda, en procesos que contribuyan a la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación de políticas y programas que fomenten el desarrollo sostenible a todos los niveles.

44. Reconocemos el papel de la sociedad civil y la importancia de propiciar la participación activa de todos los miembros de la sociedad civil en el desarrollo sostenible. Reconocemos también que la mejora de la participación de la sociedad civil está supeditada, entre otras cosas, a la ampliación del acceso a la información y al fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil y la creación de un entorno propicio. Reconocemos además que la tecnología de la información y las comunicaciones facilita la corriente de información entre los gobiernos y la población. En este sentido, es indispensable trabajar para mejorar el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones, especialmente las redes y servicios de banda ancha, y colmar la brecha digital, reconociendo la contribución de la cooperación internacional a este respecto¹⁸.

Es esencial dentro de cualquier proceso ambiental con incidencia en las comunidades, fomentar la participación y la divulgación de los alcances de la eventual actividad, obra o proyecto para el análisis de los ciudadanos. El tema preponderante seguirá siendo la necesidad del acceso a la información para la toma de las decisiones ambientales, así como una participación sin distinción alguna de género, raza o creencia, así como de todos los sectores productivos públicos y privados para lograr la meta de un desarrollo sostenible.

¹⁸ Declaración de Río +20. 2012. Aparte C, párrafos 43 y 44.

Resaltamos como esencial la necesidad de *“la ampliación del acceso a la información y al fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil y la creación de un entorno propicio”*, lo cual es uno de los objetos esenciales de la presente investigación, toda vez que adelantando un poco el criterio, en Costa Rica al día de hoy, no contamos con procedimientos claros y efectivos para la participación ciudadana en materia ambiental.

1.6 Objetivos de Desarrollo Sostenible Naciones Unidas¹⁹.

Las Naciones Unidas mediante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobó en el mes de setiembre del año 2015 los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS), los cuales entraron en vigor de manera oficial el 1 de enero de 2016²⁰. Estos objetivos buscan en los próximos 15 años intensificar los esfuerzos para “poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad y luchar contra el cambio climático garantizando, al mismo tiempo, que nadie se quede atrás”²¹. Los objetivos fueron aprobados después de “más de dos años de consultas públicas, interacción con la sociedad civil y negociaciones entre los países”²²; los mismos son:

- 1- Fin de la pobreza.
- 2- Hambre cero.
- 3- Salud y bienestar
- 4- Educación de calidad.
- 5- Igualdad de género.
- 6- Agua limpia y saneamiento.
- 7- Energía asequible y no contaminante.
- 8- Trabajo decente y crecimiento económico.

¹⁹ Aprobados en la Asamblea General de las Naciones Unidad en el mes de setiembre de 2015 y entraron en vigencia el 1 de enero de 2016.

²⁰ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>. Consultada el 25 de setiembre de 2017.

²¹ Idem.

²² <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/#prettyPhoto>. Consultada el 25 de setiembre de 2017.

- 9- Industria, innovación e infraestructura.
- 10-Reducción de las desigualdades.
- 11-Ciudades y comunidades sostenibles.
- 12-Producción y consumo responsables.
- 13-Acción por el clima.
- 14-Visa submarina.
- 15-Vida de ecosistemas terrestres.
- 16-Paz, justicia e instituciones sólidas.
- 17-Alianzas para lograr los objetivos.

De manera concreta el objetivo 16 plantea dos aspectos relacionados a la participación, los cuales se detallan a continuación:

16.7: Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles.

16.10: Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Por su parte Costa Rica mediante el decreto 40203-PLAN-RE-MINAE, denominado “Gobernanza e implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en Costa Rica”, establece en su artículo 1:

“Este decreto tiene como objetivo establecer una estructura organizacional para planificar, implementar y dar seguimiento en Costa Rica a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, en adelante "los ODS", y sus 169 metas conexas y a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en adelante "la Agenda 2030".

Para el cumplimiento de lo anterior se crea el Consejo de Alto Nivel de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Secretaría Técnica²³, el cual de conformidad con el artículo 6, inciso 1) dentro de sus funciones tendrá que “definir una política nacional de planificación, implementación y seguimiento de los ODS con enfoque prospectivo, integrando las dimensiones económica, social y ambiental de conformidad con las normas de Derechos Humanos y del Derecho Nacional e Internacional”.

A nivel judicial, la Sala Constitucional, mediante resolución número 1591-2017 de las nueve horas veinticinco minutos del tres de febrero de dos mil diecisiete, donde los recurrentes demandaron a la Municipalidad de Puntarenas, Ministerio de Salud y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, en un asunto relativo al abastecimiento de agua potable para la comunidad de los recurrentes la Sala Constitucional en apoyo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible lo siguiente:

“...En consonancia con ello, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (A/69/L.85, setiembre de 2015) –que marcan la agenda de desarrollo mundial hasta el año 2030- estipulan como meta: “Objetivo N°6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.(...)6.4. Para 2030, aumentar sustancialmente la utilización eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir sustancialmente el número de personas que sufren de escasez de agua”. Al tenor de lo anterior, se denota cómo la buena gestión y el uso eficiente y sostenible del agua potable son elementos claves para contrarrestar la escasez del líquido”.

²³ Artículo 3. Consejo de Alto Nivel de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Secretaría Técnica. Créase el Consejo de Alto Nivel de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en adelante denominado "el Consejo", como órgano máximo para coordinar las acciones dirigidas al cumplimiento de la Agenda 2030 en Costa Rica. El Consejo tendrá una Secretaría Técnica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en adelante denominada "la Secretaría Técnica" y será ejercida por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en adelante denominado "MIDEPLAN".

Lo anterior denota la incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la jurisprudencia judicial, siendo de esta manera que los objetivos plasmados en el apartado 16 podrían llegar a ser usados de manera análoga a las necesidades relativas a los procesos de participación y acceso a la información en materia ambiental.

1.7 Conclusiones generales sobre los instrumentos internacionales.

Posterior al análisis de los instrumentos internacionales vemos como se ha dado un importante desarrollo en materia ambiental a lo largo de los años, siendo uno de los principales instrumentos la Declaración de Río del año 1992, la cual ha sido utilizada en numerosas ocasiones por la Sala Constitucional de nuestro país para fundamentar sentencias, así como parámetros ambientales y el cual trajo en los años siguientes importantes reformas en materia ambiental. Es de suma relevancia el crecimiento del derecho ambiental internacional y la búsqueda de la aplicación del mismo en los ámbitos locales.

Muchos de estos instrumentos generan insumos muy valiosos para la implementación de nueva legislación, para generar un proceso de participación ciudadana dentro del ámbito local a nivel ambiental en procura de que las tomas de decisiones sean por medio de un debate informado con información de primera mano y apegado a derecho. La integración de los mismos en un nuevo instrumento legal de participación a nivel local generará un mejor debate y posiblemente un incremento en la respuesta positiva de los ciudadanos.

CUADRO 1. COMPARATIVO. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES. AUTORIA PROPIA.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	
NOMBRE	PRINCIPIOS
Carta Mundial de la Naturaleza. 1982.	Respetar la naturaleza y no se

	<p>perturbarán sus procesos esenciales.</p> <p>No se amenazará la diversidad genética de la tierra.</p> <p>Deber de conservación de la naturaleza.</p> <p>Posibilidad de todas las personas de participar en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental.</p>
Declaración de Río. 1992.	<p>Concepto de desarrollo sostenible</p> <p>Deber de participación de las personas en materia ambiental y acceso a la información.</p>
Carta de la Tierra. 2000.	<p>Responsabilidad universal en materia ambiental</p> <p>Deber de participación ciudadana</p> <p>Acceso a la información</p> <p>Educación ambiental.</p> <p>Participación sin discriminación.</p> <p>Acceso a los procesos judiciales.</p>
Declaración de Johannesburgo. 2002.	<p>Desarrollo sostenible.</p> <p>Compromiso constante en busca de la mejora en el medio ambiente.</p>
Declaración de Río +20. 2012	<p>La participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos.</p> <p>Importancia de la sociedad civil y el papel fundamental en la toma de decisiones ambientales.</p>
Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. 2015	<p>Establece objetivos para todas las naciones en diversos temas de</p>

	<p>relevancia mundial, con el fin de mejorar la vida de todas las personas. El objetivo 16 plantea de manera puntal aspectos relacionados con la participación así como acceso a la información en materia ambiental.</p>
--	---

CAPÍTULO 2. INSTRUMENTOS DE COMERCIO INTERNACIONAL CON MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN AMBIENTAL.

2.1 Tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Obligaciones de Costa Rica en materia de participación ciudadana.

Este tratado fue aprobado por Costa Rica por medio de un referéndum celebrado el 07 de octubre de 2007, siendo el único país de los firmantes del acuerdo en someterlo a este proceso de aprobación. El resultado final fue de un 51.62% a favor de la aprobación del tratado y un 48.38% en contra del mismo, y la participación ciudadana fue superior al 40% del padrón electoral. El tratado empezó a regir a partir del 01 de enero de 2009 y el su capítulo diecisiete establece las obligaciones en materia ambiental.

En el tema que interesa esta investigación, dentro del instrumento se establecieron obligaciones para los Estados Parte en lo que respecta a la participación ciudadana en materia ambiental las cuales veremos a continuación.

En el aparte 17.1 establece los niveles de protección en materia ambiental que cada Estado parte deberá de adoptar:

“Artículo 17.1: Niveles de Protección

Reconociendo el derecho de cada Parte de establecer sus propios niveles de protección ambiental y sus políticas y prioridades de desarrollo ambiental, así como de adoptar o modificar, consecuentemente, sus leyes y políticas ambientales, cada Parte garantizará que sus leyes y políticas proporcionen y estimulen altos niveles de protección ambiental y deberán esforzarse en mejorar esas leyes y políticas²⁴.

En nuestro país, si bien tenemos una “plataforma” buena en materia ambiental se debe procurar una mejora en el aspecto de protección de los recursos naturales, por lo cual este artículo deja el crecimiento en manos de cada Estado.

Continúa el capítulo 17 y se comenta sobre los mecanismos voluntarios para mejorar el desempeño ambiental, en el aparte de participación señala:

“Artículo 17.4: Mecanismos Voluntarios para Mejorar el Desempeño Ambiental

1. Las Partes reconocen que los incentivos y otros mecanismos flexibles y voluntarios pueden contribuir al logro y mantenimiento de la protección ambiental, en complemento de los procedimientos estipulados en el Artículo 17.3. Según sea apropiado y de conformidad con sus leyes, cada Parte estimulará el desarrollo y uso de tales mecanismos, los cuales pueden incluir:

(a) mecanismos que faciliten la acción voluntaria para proteger o mejorar el ambiente, tales como:

(i) asociaciones involucrando la participación del sector empresarial, comunidades locales, organizaciones no gubernamentales, agencias gubernamentales u organizaciones científicas;

(ii) lineamientos voluntarios para el desempeño ambiental; o

(iii) compartir información y experiencia entre las autoridades, partes interesadas y el público, relacionado con métodos para lograr altos niveles de protección

²⁴ Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Capítulo 17, aparte 17.1. http://www.sice.oas.org/trade/cafta/CAFTADR/chapter13_22s.asp#Capítulo17. Consultado el 08 de junio de 2015.

ambiental, auditorías ambientales voluntarias y reportes ambientales voluntarios, formas para usar los recursos más eficientemente o reducir los impactos ambientales, monitoreo ambiental y la recolección de datos para establecer líneas base; o

(b) incentivos, incluyendo incentivos basados en el mercado cuando sea apropiado, para estimular la conservación, restauración y protección de los recursos naturales y el ambiente, tales como: reconocimiento público de instalaciones o empresas que sean actores ambientales superiores, o programas para intercambiar permisos u otros instrumentos para ayudar a alcanzar las metas ambientales.

2. Según sea apropiado y viable y de acuerdo con sus leyes, cada Parte estimulará:

(a) el mantenimiento, desarrollo o mejora de las metas e indicadores utilizados para medir el desempeño ambiental; y

(b) la flexibilidad en los medios para alcanzar dichas metas y cumplir con tales estándares, incluyendo los mecanismos identificados en el párrafo 1²⁵.

Se resalta la idea de muchos otros instrumentos como lo es la capacidad de acción para la protección ambiental, la participación de diferentes actores estatales, no estatales, así como la sociedad civil, el acceso y distribución de la información ambiental.

Finalmente, en su aparte 17.6 se abarca de manera directa la participación pública en materia ambiental. Se indica lo siguiente:

“Artículo 17.6: Oportunidades para la Participación Pública

1. Cada Parte establecerá disposiciones para la recepción y consideración de las comunicaciones del público sobre asuntos relacionados con este Capítulo. Cada Parte pondrá, sin demora, a disposición de las otras Partes y del público, todas las

²⁵ *Ibíd.* Consultado el 08 de junio de 2015.

comunicaciones que reciba, y las revisará y responderá de acuerdo con sus procedimientos internos.

2. Cada Parte realizará sus mejores esfuerzos para atender las peticiones de las personas de esa Parte para intercambiar puntos de vista con esa Parte relacionados con la implementación de este Capítulo por esa Parte.

3. Cada Parte convocará un nuevo consejo o comité, o consultará un consejo nacional consultivo o comité asesor existente, integrado por miembros de su público, incluyendo representantes de sus organizaciones empresariales y ambientales, que presenten puntos de vista sobre asuntos relacionados con la implementación de este Capítulo.

4. Las Partes deberán tomar en consideración los comentarios del público y las recomendaciones relacionadas con las actividades de cooperación ambiental emprendidas bajo el Artículo 17.9 y el ACA²⁶.

De la misma manera existe un Programa de Cooperación Ambiental del DR-CAFTA, el cual dio inicio en febrero de 2005. A partir de esta fecha “los países del ACA han concebido y puesto en marcha un programa un programa de acción cooperativa para avanzar sus metas comunes de desarrollo: proteger, mejorar y conservar el ambiente, mediante el incremento de las capacidades de los gobiernos y la sociedad civil, incluyendo ONG, el sector privado y el público en general”²⁷.

A continuación, se detallan los ejes principales:

²⁶ *Ibíd.* Consultado el 08 de junio de 2015.

²⁷ http://www.caftadr-environment.org/spanish/top_menu/overview.html. DR-CAFTA. Cooperación Ambiental. Consultada el 01 de setiembre de 2016.

CUADRO 2. RECOPIULATORIO. EJES PRINCIPALES DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DEL DR-CAFTA. AUTORIA PROPIA²⁸.

TEMA	DESCRIPCIÓN
Fortalecimiento institucional	<p>El objetivo es buscar que las leyes y políticas ambientales se enfoquen en la protección ambiental. De igual manera uno de los fines es que haya un involucramiento y participación efectiva de los ciudadanos mediante la toma de decisiones ambientales, así como la aplicación de leyes.</p> <p>Se centra en:</p> <p>Leyes y políticas. Relativas a las evaluaciones de impacto ambiental, manejo de residuos, manejo de químicos y sustancias peligrosas, calidad del aire y denuncias ambientales.</p> <p>Aplicación de leyes. Capacitación a los funcionarios encargados, así como cooperación entre los expertos y quienes aplican las leyes.</p> <p>Participación pública. Busca la creación de un fácil acceso a la información la cual sea confiable, generar foros de discusión y análisis, proceso y procedimientos para involucrar a la población, así como educarlos para la toma de decisiones ambientales.</p>
Biodiversidad y Conservación	Busca la protección de la vida silvestre y el hábitad por medio del combate del comercio ilegal de especies amenazadas, el manejo sostenido de los

²⁸ Autoría propia del cuadro. La información fue obtenida de: http://www.caftadr-environment.org/spanish/top_menu/overview.html. DR-CAFTA. Cooperación Ambiental. Consultada el 01 de setiembre de 2016.

	<p>bosques, áreas protegidas y otros ecosistemas importantes. Las actividades se enfocan:</p> <p>Implementación de la CITES. Capacitación al personal a cargo de la protección de especies y aplicación del convenio.</p> <p>Protección de la vida silvestre. Apoyo en la infraestructura, entrenamiento al personal, así como educación a los ciudadanos sobre la importancia económica y ecológica de la protección de la vida silvestre.</p> <p>Manejo de los ecosistemas. Prevención de la tala de bisque, mejor manejo de la vida silvestre y los ecosistemas.</p>
Conservación basada en el mercado	Promueve proyectos que generen ingresos a los dueños siempre en concordancia con la protección de los recursos naturales, entre ellos turismo sostenible.
Desempeño ambiental del sector privado	Promueve métodos de producción más limpios, así como sistemas de manejo ambiental para disminuir el consumo de recursos y evitar el desperdicio.

En relación con lo anterior se crea la Secretaría de Asuntos Ambientales (SAA), “la cual es una organización internacional creada dentro del marco del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (CAFTA-DR)”²⁹. Para lo cual tendrá a cargo las funciones de los artículos 17.7 y 17.8 del CAFTA-DR.

Relativo a las denuncias ambientales, y de conformidad con lo establecido en el artículo 17.7 del CAFTA-DR cualquier persona puede presentar una comunicación

²⁹ Secretaría de Asuntos Ambientales. http://www.saa-sem.org/es/que_es. Consultada el 01 de setiembre de 2016.

(cumpliendo los requisitos del artículo 17.7.2) a la Secretaría, quienes finalmente analizarán la procedencia de la misma. Las comunicaciones deberán versar sobre los eventuales incumplimientos de los Estados parte en materia de las obligaciones ambientales asumidas en razón del tratado. En caso de ser aceptada, continuará la Secretaría el proceso solicitándole al gobierno una respuesta sobre la misma; una vez analizada por la Secretaría determinarán si se recomienda elaborar un expediente detallado conocido como “Expediente de Hechos”³⁰ de conformidad con el artículo 17.8. En caso de la apertura del mismo la Secretaría cuenta con una herramienta digital para el monitoreo de los casos³¹, lo cual da una mayor seguridad sobre la eventual investigación y cumplimiento por parte del Estado denunciado.

Lo anterior representa otro mecanismo a nivel internacional con el fin de presionar a los Estados parte al cumplimiento de las obligaciones ambientales acordadas en procura del mejoramiento ambiental.

2.2 Acuerdo de asociación con la Unión Europea. Obligaciones para Costa Rica en materia ambiental.

El texto del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea también establece obligaciones para los Estados parte las cuales deben ser introducidas en su ordenamiento jurídico.

El artículo 20³² de dicho instrumento habla acerca de la importancia en la protección ambiental, así como la necesidad de resolver conflictos de los recursos naturales a escala global:

³⁰ “Un Expediente de Hechos es un documento de naturaleza técnica y científica que busca documentar de forma objetiva e imparcial todos los hechos relacionados a un caso en particular”. Tomado de <http://www.saa-sem.org/es/expediente>. Visitada el 01 de setiembre de 2016.

³¹ <http://www.saa-sem.org/es/monitoreo>

³² Article 20. Environment. 1. The Parties shall promote a dialogue in the areas of environment and sustainable development by exchanging information and encouraging initiatives on local and global environmental issues,

“Artículo 20. Ambiente:

1.- Las partes deben promover el dialogo en las áreas de ambiente y desarrollo sostenible por medio del intercambio de información y promoviendo iniciativas en problemas ambientales locales y globales, reconociendo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, incluidas en el principio cuarto de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 1992.

2.- Este diálogo tendrá por objetivo, entre otras cosas, la lucha contra la amenaza del cambio climático, la conservación de la biodiversidad, la protección y el manejo sostenible de los bosques, reducir las emisiones por deforestación y degradación del bosque, la protección del recurso hídrico y los recursos marinos, cuencas y humedales, la investigación y el desarrollo de combustibles alternativos y tecnologías de energía renovable y la reforma de la gobernanza ambiental en vista del aumento de su eficiencia”.

Resalta la inclusión de un instrumento de gran importancia como lo es la Declaración de Río del año 1992 así como el tema de las responsabilidades comunes pero diferenciadas en materia ambiental. De igual manera se ahonda en las problemáticas actuales globales que representan una amenaza, como lo es la pérdida de biodiversidad, el cambio climático y la necesidad en la protección del recurso hídrico. Este acuerdo continúa con la tendencia proteccionista que si bien, no se ha plasmado en todas las legislaciones, Costa Rica si ha procurado realizar esfuerzos para su consecución.

recognizing the principle of shared but differentiated responsibilities, as set forth in the 1992 Rio Declaration on Environment and Development. 2. This dialogue shall be aimed, *inter alia*, at fighting the threat of climate change, biodiversity conservation, the protection and sustainable management of forests to, *inter alia*, reduce emissions from deforestation and forest degradation, the protection of hydro and marine resources, basins and wetlands, the research and development of alternative fuels and renewable energy technologies and the reform of environmental governance in view of increasing its efficiency.

Por su parte el artículo 50³³ del Acuerdo nos habla acerca de la cooperación que debe prevalecer entre los países firmantes para la protección de los recursos naturales con el fin último de lograr el desarrollo sostenible plasmado desde la Declaración de Río del año 1992. Incluidas en estas lo relativo a la transferencia de información, incentivos en la protección del ambiente, promover la educación y conciencia ambiental entre otros:

³³ Article 50. Cooperation on Environment

1. The Parties agree to cooperate in order to protect and improve the quality of the environment at local, regional and global levels with a view to achieving sustainable development, as set forth in the 1992 Rio Declaration on Environment and Development.

2. Taking into account the principle of common but differentiated responsibilities, the priorities and national development strategies, the Parties shall pay due attention to the relationship between poverty and the environment and the impact of economic activity on the environment including the potential impact of this Agreement.

3. Cooperation shall in particular address:

(a) the protection and sustainable management of natural resources and ecosystems, including forests and fisheries;

(b) the fight against pollution of fresh and marine waters, air and soil, including through the sound management of waste, sewage waters, chemicals and other dangerous substances and materials;

(c) global issues such as climate change, depletion of the ozone layer, desertification, deforestation, conservation of biodiversity and biosafety;

(d) in this context, cooperation shall seek to facilitate joint initiatives in the area of climate change mitigation and adaptation to its adverse effects, including the strengthening of carbon market mechanisms.

4. Cooperation may involve measures such as:

(a) promoting policy dialogue and exchange of best environmental practices, experiences, and capacity building, including institutional strengthening;

(b) transfer and use of sustainable technology and know-how, including creation of incentives and mechanisms for innovation and environmental protection;

(c) integrating environmental considerations into other policy areas, including land-use management;

(d) promoting sustainable production and consumption patterns, including through the sustainable use of ecosystems, services and goods;

(e) promoting environmental awareness and education as well as enhanced participation by civil society, in particular local communities, in environmental protection and sustainable development efforts;

(f) encouraging and promoting regional cooperation in the field of environmental protection;

(g) assisting in the implementation and enforcement of those multilateral environmental agreements that the Parties are part of;

(h) Strengthening environmental management, as well as monitoring and control systems.

“TÍTULO V. Medio ambiente, los desastres naturales y cambio climático.

Artículo 50. Cooperación sobre el Medio Ambiente

1. Las Partes acuerdan cooperar con el fin de proteger y mejorar la calidad del medio ambiente a nivel local, regional y mundial, con miras a lograr el desarrollo sostenible, como se establece en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 1992.

2. Teniendo en cuenta el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, las prioridades y estrategias nacionales de desarrollo, las Partes deberán prestar la debida atención a la relación entre la pobreza y el medio ambiente y el impacto de la actividad económica sobre el medio ambiente, incluyendo el impacto potencial de este Acuerdo.

3. La cooperación se abordará en particular:

(a) la protección y la gestión sostenible de los recursos y ecosistemas naturales, incluidos los bosques y la pesca;

(b) la lucha contra la contaminación de las aguas dulces y marinas, aire y suelo, incluyendo a través de la buena gestión de los residuos, aguas residuales, productos químicos y otras sustancias y materiales peligrosos;

(c) las cuestiones globales como el cambio climático, el agotamiento de la capa de ozono, la desertificación, la deforestación, la conservación de la biodiversidad y bioseguridad;

(d) En este contexto, la cooperación tratará de facilitar iniciativas conjuntas en el ámbito de la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos adversos, incluyendo el fortalecimiento de los mecanismos de mercado de carbono.

4. La cooperación puede incluir medidas tales como:

(a) promover el diálogo sobre políticas y el intercambio de las mejores prácticas ambientales, las experiencias y la creación de capacidades, incluyendo el fortalecimiento institucional;

(b) la transferencia y uso de tecnología sostenible y know-how, incluyendo la creación de incentivos y mecanismos para la innovación y la protección del medio ambiente;

(c) la integración de las consideraciones ambientales en otras políticas, incluida la gestión del uso del suelo;

(d) la promoción de patrones de producción y consumo sostenible, incluso mediante el uso sostenible de los ecosistemas, los servicios y los bienes;

(e) la promoción de la conciencia ambiental y la educación, así como una mayor participación de la sociedad civil, en particular las comunidades locales, en la protección del medio ambiente y los esfuerzos de desarrollo sostenible;

(f) fomentar y promover la cooperación regional en el ámbito de la protección del medio ambiente;

(g) contribuir a la ejecución y el cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales que las partes forman parte de;

(h) el fortalecimiento de la gestión ambiental, así como los sistemas de vigilancia y control”.

En el artículo 287³⁴, hace un llamado importante al respeto de los demás medios de protección ambiental emitidos a nivel internacional con el fin de tener parámetros de referencia de protección para el medio ambiente.

³⁴ Multilateral Environmental Standards and Agreements. Article 287.

1. The Parties recognize that international environmental governance and agreements are important elements to address global or regional environmental problems and stress the need to enhance the mutual supportiveness between trade and environment. The Parties commit to consult and cooperate as appropriate on trade-related environmental issues of mutual interest.

2. The Parties reaffirm their commitment to effectively implement in their laws and practice the multilateral environmental agreements to which they are parties including:

(a) the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer;

(b) the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal;

(c) the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants;

(d) the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (hereinafter referred to as "CITES");

(e) the Convention on Biological Diversity;

Dentro del documento se hace una importante referencia a la participación de la sociedad civil, la cual debe siempre ser parte fundamental en los procesos ambientales. El artículo 295³⁵ señala:

“Artículo 295. Foro de Diálogo de la Sociedad Civil

1. Las Partes se comprometen a organizar y facilitar un foro birregional Diálogo de la Sociedad Civil para el diálogo abierto, con una representación equilibrada de los interesados ambientales, económicos y sociales.

El Foro de Diálogo de la Sociedad Civil llevará a cabo un diálogo que abarque aspectos de desarrollo sostenible de las relaciones comerciales entre las Partes, así como cómo la cooperación puede contribuir a alcanzar los objetivos del presente título. El Foro de Diálogo de la Sociedad Civil se reunirá una vez al año, salvo acuerdo en contrario de las Partes.

(f) the Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity; and

(g) the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change.

3. The Parties undertake to ensure that they have ratified by the date of entry into force of this Agreement, the Amendment to Article XXI of CITES, adopted at Gaborone (Botswana), on 30 April, 1983.

4. The Parties also undertake, to the extent they have not yet done so, to ratify and effectively implement, at the latest by the date of entry into force of this Agreement, the Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade.

5. Nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any Party of measures to implement the agreements referred to in this Article, provided that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade.

³⁵ Article 295. Civil Society Dialogue Forum

1. The Parties agree to organize and facilitate a bi-regional Civil Society Dialogue Forum for open dialogue, with a balanced representation of environmental, economic and social stakeholders.

The Civil Society Dialogue Forum shall conduct dialogue encompassing sustainable development aspects of trade relations between the Parties, as well as how cooperation may contribute to achieve the objectives of this Title. The Civil Society Dialogue Forum will meet once a year, unless otherwise agreed by the Parties.

2. Unless the Parties agree otherwise, each meeting of the Board will include a session in which its members shall report on the implementation of this Title to the Civil Society Dialogue Forum. In turn, the Civil Society Dialogue Forum may express its views and opinions in order to promote dialogue on how to better achieve the objectives of this Title.

2. Salvo que las Partes acuerden otra cosa, cada reunión del Consejo incluirá una sesión en la que sus miembros deberán informar sobre la aplicación del presente título con el Foro de Diálogo de la Sociedad Civil. A su vez, el Foro de Diálogo de la Sociedad Civil podrá expresar sus opiniones y comentarios con el fin de promover el diálogo sobre la forma de alcanzar mejor los objetivos del presente título”.

Se rescata la intención de que exista un mecanismo para que se puedan discutir temas ambientales con una interesante composición de intereses sociales, económicos y ambientales. Estos foros deberían ser baluartes para la discusión en materia ambiental mediante espacios aptos para expresar opiniones, ideas y acciones con el fin de mejorar la protección ambiental.

2.3. Documento preliminar CEPAL. Acuerdo Regional sobre acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.

El documento por analizar es emitido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en fecha 31 de marzo de 2015 con relación al principio 10 de la Declaración de Río. Este documento presenta un muy buen panorama para el análisis de la participación ciudadana en materia ambiental.

En su artículo 1 señala como objetivo lo siguiente:

“Artículo 1. Objetivo. El objetivo último del presente Acuerdo es el fortalecimiento de la gobernanza ambiental y la realización del derecho a vivir en un medio ambiente sano y sostenible mediante la efectiva aplicación en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso, consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río, bajo un enfoque de cooperación y fortalecimiento de capacidades que permita a las Partes mejorar sus leyes, políticas, instituciones y

prácticas para garantizar que esos derechos sean respetados e implementados cabalmente³⁶”.

Es destacable de este borrador preliminar las definiciones en su artículo 2 sobre: derechos de acceso³⁷, información ambiental³⁸, participación pública³⁹, público directamente afectado⁴⁰ y toma de decisiones ambientales⁴¹. Todas las anteriores serán base para el desarrollo de un correcto instrumento de participación ambiental.

De la misma manera en su artículo 3 incluyen principios necesarios, así como avanzados en materia ambiental para lograr una adecuada participación

³⁶ Documento preliminar CEPAL. Acuerdo Regional sobre acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Artículo 1

³⁷ Por derechos de acceso se entienden los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales, consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río.

³⁸ Por información ambiental se entiende toda aquella información, sin carácter exhaustivo, de carácter escrita, visual, sonora, electrónica o registrada de cualquier otra forma que se encuentre en poder de la autoridad competente o que debería estarlo en cumplimiento de sus obligaciones nacionales y compromisos internacionales (...).

³⁹ Por participación pública se entiende el proceso mediante el cual las personas, en forma individual o colectiva, inciden en la toma de decisiones ambientales a través de formas institucionalizadas de participación.

⁴⁰ Por público directamente afectado se entiende el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones con impactos sobre el medio ambiente.

⁴¹ Por toma de decisiones ambientales se entiende el diseño, implementación. Cumplimiento y evaluación de las leyes, reglamentos, políticas, planes, estrategias, programas, proyectos – ya sean públicos o privados – y normas susceptibles de afectar el medio ambiente o el uso, aprovechamiento o conservación de los recursos naturales, en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal).

ambiental, tales como el principio de igualdad y no discriminación⁴², inclusión⁴³ y progresividad y no regresividad⁴⁴.

Por su parte dentro de las obligaciones generales, en su artículo 5, aparte 3 y para nuestro interés señala:

“3. Cada Parte velará porque los funcionarios y las autoridades asesoren al público, y en especial a los grupos en desventaja, y le den asistencia técnica de forma que este pueda acceder a la información, participar en la toma de decisiones y acceder a la justicia en asuntos ambientales⁴⁵”.

Lo anterior lo vemos íntegramente ligado con el derecho de acceso a la información ambiental, así como la necesidad de que la información llegue a todas las personas involucradas de manera asertiva con el fin último de lograr que la toma de decisiones en materia ambiental sea informada.

Se incluye, en su artículo 6,⁴⁶ la importancia del acceso a la información ambiental, la cual es vital para la toma de decisiones en materia ambiental. Finalmente, en su artículo 8 y sobre el objeto de la presente investigación, se abarca el tema de la participación del público en la toma de las decisiones ambientales:

⁴² Igualdad y no discriminación. Las Partes deberían garantizar que toda persona pueda ejercer sus derechos de acceso sin ningún tipo de discriminación por estatus social, género, edad, nacionalidad, raza, religión, idioma, discapacidad; opinión política u otra condición.

⁴³ Inclusión. Las Partes deberían realizar esfuerzos especiales para involucrar a todas las personas y grupos y asegurar la igualdad de posibilidades.

⁴⁴ Progresividad y no regresividad. Las Partes deberían avanzar de forma progresiva hacia la cabal aplicación del Principio 10 sobre la base de los acuerdos ya alcanzados en la región y evitarán cualquier retroceso, reconociendo las circunstancias y particularidades de cada país respecto de los derechos de acceso.

⁴⁵ Documento preliminar CEPAL. Op. cit. Artículo 5, aparte 3.

⁴⁶ Artículo 6. Acceso a la información ambiental. Accesibilidad de la información ambiental. Las partes garantizarán que toda información ambiental en posesión, bajo control o custodia de las autoridades competentes sea públicas y se presume relevante, cualquiera que sea su formato, medio, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, salvo las excepciones que estable el presente artículo (...).

“Artículo 8. Participación del público en la toma de decisiones ambientales.

1.- Las Partes se comprometen a implementar instancias de participación abiertas e inclusivas en la toma de decisiones ambientales. Estas instancias también se aplicarán a procesos vinculados con la conservación, uso, explotación y manejo de los recursos naturales.

2.- Cada Parte adoptará medidas para que la participación del público comience cuando todas las opciones y soluciones son aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real.

3.- El público deberá tener acceso a las informaciones relevantes para una participación activa y efectiva de manera oportuna, comprensible y objetiva en formato sencillo y claro, en medio adecuados. Las informaciones se referirán como mínimo a:

a) tipo o naturaleza de decisión, incluyendo un resumen no técnico de la misma:

b) autoridad competente de tomar la decisión y otras autoridades involucradas; y

c) procedimiento previsto para la participación, incluida la fecha en que comenzará el procedimiento, las posibilidades que se ofrecen al público de participar y fecha y lugar de toda consulta o audiencia pública cuando corresponda.

4.- Para las diferentes fases del procedimiento de participación del público se preverán plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que éste se prepare y participe efectivamente a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia ambiental.

5.- Toda persona podrá presentar observaciones, informaciones análisis y opiniones, que considere pertinentes por escrito o por medios electrónicos, en audiencia o consulta pública u otros mecanismos establecidos.

6.- Las Partes velarán porque la participación pública se ejerza con plena autonomía y se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género de las comunidades, implementado procesos diferenciados de participación con la finalidad de superar cualquier barrera. En particular, cuando en las zonas involucradas habiten poblaciones que practiquen

mayoritariamente idiomas distintos al oficial, la autoridad competente garantizará que se provean los medios que faciliten su comprensión y participación.

7.- Cada Parte tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación en el momento de adoptar la decisión. Cuando las observaciones o recomendaciones del público no sean tomadas en cuenta se debe informar y fundamentar la razón de ello por escrito a quienes les haya informado.

8.- Cada Parte velará porque cuando una autoridad pública reexamine o actualice proyectos, actividades, políticas, planes, normas, reglamentos, programas y estrategias susceptibles de generar impactos ambientales se respeten las disposiciones contenidas en el presente artículo.

9.- Cada Parte velará porque una vez adoptada la decisión el público sea rápidamente informado de ella siguiendo el procedimiento apropiado. Cada Parte comunicará al público el texto de la decisión, acompañado de los motivos y fundamento en que dicha decisión se basa, incluyendo la consideración de las observaciones del público. La decisión y su fundamento serán públicos.

10.- La Conferencia de las Partes podrá desarrollar guías y proponer lineamientos para la implementación de la participación pública en la toma de decisiones ambientales.

11.- Cada Parte se esforzará por promover una participación efectiva del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental y/o incidencia ambiental.

12.- Las Partes alentarán el establecimiento de espacios formales y permanentes de consulta sobre asuntos ambientales en los que participan representantes de distintos grupos y sectores. Las Partes promoverán la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes.

13.- Las Partes realizarán esfuerzos adicionales para identificar y apoyar a personas y grupos en desventaja de modo de involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva. Para estos efectos se considerarán los mejores medios y formatos, apoyando su participación y asegurando respecto a sus propias características culturales.

14.- Cuando se afecte a personas o grupos pertenecientes a pueblos indígenas, las Partes velarán por el respeto de los estándares internacionales y nacionales que en la materia les sean aplicables.

Medidas adicionales en actividades y proyectos

15.- Las Partes garantizarán procedimientos obligatorios de participación pública de todos los proyectos y actividades sometidos a evaluación ambiental según legislación nacional. En todo caso deberá garantizarse la participación pública en proyectos y actividades mineras, de generación de electricidad, actividades de producción y ciertos usos de sustancias peligrosas y tratamiento y disposición de residuos. Asimismo, deberá garantizarse la participación pública en proyectos y actividades relativas al desarrollo de zonas costeras.

16.- Cada Parte exigirá a las autoridades competentes realizar esfuerzos por identificar al público directamente afectado de la realización del proyecto o actividad y promover acciones específicas para facilitar su participación informada en la toma de decisiones, incluyendo entre otros, asistencia técnica y financiera.

17.- El público directamente afectado tendrá acceso, desde que estén disponibles, de todas las informaciones que ofrezcan interés para evaluación ambiental de proyectos y actividades que comprenderán como mínimo:

- a) descripción del sitio y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesta.
- b) descripción de los efectos importantes del proyecto o actividad sobre el medio ambiente.
- c) descripción de las medidas previstas para prevenir o reducir esos efectos.
- d) un resumen no técnico de los puntos a), b) y c) de este párrafo, y
- e) los informes y dictámenes dirigidos a la autoridad pública.

18.- Deberá informarse con rapidez, específicamente al público directamente afectado de la decisión adoptada en la evaluación ambiental de proyectos y actividades, la que deberá ir acompañada de los motivos y consideraciones que sustentan tal decisión. Las decisiones adoptadas y los fundamentos que la sustentan serán públicos.

Se debe resaltar de lo acotado por el artículo anterior lo siguiente:

- La necesidad de implementar una justicia ambiental inclusiva y sin discriminación.
- Derecho al acceso a la información ambiental de una manera directa y efectiva.
- La existencia de plazos razonables para la presentación de la información ambiental, su análisis y posteriores observaciones por parte de los actores sociales.
- Participación estatal en los proyectos, así como la labor de seguimiento en las adopciones de las decisiones tomadas por la consulta ciudadana.
- La diferenciación con los pueblos indígenas es fundamental para lograr un entendimiento especial hacia estos grupos con necesidades especiales.

Este instrumento recopila muchas de los vacíos que muestra nuestra legislación para una real y efectiva participación ciudadana en materia ambiental. El acceso a la información como pilar fundamental, procesos inclusivos, así como el espacio de análisis para las comunidades, consecuentemente se verá reflejado en toma de decisiones informadas, con un mayor conocimiento técnico y científico.

2.4 Organización para la cooperación y el desarrollo económico. Nuevos desafíos para Costa Rica.

La Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE) fue fundada en 1961, y actualmente “agrupa a 34 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo⁴⁷”.

⁴⁷ <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>. Consultada el 05 de julio de 2016.

Costa Rica por su parte se encuentra en un proceso de adhesión iniciado el 09 de abril de 2015 donde los países miembros de la OCDE acordaron “abrir conversaciones de adhesión con Costa Rica⁴⁸”. Parte de las obligaciones asumidas por Costa Rica es preparar un plan de acción para adherirse a los instrumentos de la OCDE entre ellos los cuales se encuentran: “Perspectiva medioambiental de la OCDE para el 2030⁴⁹” del año 2008 y las “Perspectivas ambientales de la OCDE hacia el 2050, consecuencias de la inacción⁵⁰” del año 2012.

El documento “Perspectiva medioambiental de la OCDE para el 2030” gestiona la parte ambiental en cinco ejes principales que deben ser atendidos por todos. Se tomará de dicho documento la información relativa a cada aspecto junto con sus retos:

CUADRO 3. INFORMATIVO. PERSPECTIVA MEDIOAMBIENTAL DE LA OCDE PARA EL 2030. AUTORIA PROPIA.

	Alarma verde	Alarma naranja	Alarma roja
Cambio Climático		Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de PIB.	Emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Evidencia creciente de que ya existe un cambio climático.
Biodiversidad	Área forestal en los	Gestión forestal.	Calidad de los

⁴⁸ <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/costa-rica-y-la-ocde.htm>. Consultada el 05 de julio de 2016.

⁴⁹ <http://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/40224072.pdf>. Consultado el 05 de julio de 2016.

⁵⁰ <https://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/49884278.pdf>. Consultado el 05 de julio de 2016.

y recursos naturales renovables	países OCDE.	Áreas protegidas.	ecosistemas. Pérdida de especies. Especies exóticas invasoras. Bosques tropicales. Tala ilegal. Fragmentación de ecosistemas.
Agua	Fuentes localizadas de contaminación hídrica en países de la OCDE (industria, municipios).	Calidad de las aguas superficiales y tratamiento de aguas residuales.	Escases de agua. Calidad de las aguas subterráneas. Uso y contaminación del agua en la agricultura.
Calidad del aire	Emisiones de SO ₂ y NO _x , en países OCDE.	Partículas y ozono troposférico. Emisiones del transporte por carretera.	Calidad del aire urbano.
Residuos y sustancias químicas peligrosas	Gestión de residuos en los países de la OCDE. Emisiones de compuestos clorofluorocarbonados (CFC) en los países de la OCDE.	Producción de residuos urbanos. Emisiones de compuestos clorofluorocarbonados (CFC) en los países en vías de desarrollo.	Gestión y transporte de los residuos peligrosos. Gestión de residuos en los países en vías de desarrollo.

			Sustancias químicas en el medio ambiente y en los productos.
--	--	--	--

Aclaración: La información fue obtenida del documento Perspectiva medioambiental de la OCDE para el 2030, página 2⁵¹.

Los diferentes tipos de alarmas poseen el siguiente contexto, el cual nos ayudará a una mejor valoración de la perspectiva medioambiental:

Alarma verde: Problemas medioambientales que están siendo bien gestionados o respecto a los cuales ha habido mejoras significativas en la gestión durante los últimos años, pero los países se deben mantener vigilantes.

Alarma naranja: Problemas medioambientales que siguen siendo un reto, pero respecto a los cuales la gestión está mejorando, o cuyo estado es incierto o que han estado bien gestionados en el pasado, pero ahora lo están menos.

Alarma roja: Problemas medioambientales que no están bien gestionados están en mal estado o empeorando y requieren atención urgente.

Se aclara que todas las tendencias mientras no se indique lo contrario son a nivel mundial.

Se proponen para cada uno de los aspectos medidas que lleven a la búsqueda de mejoras por cuanto la falta de medidas por parte de los Estados pondría un riesgo de un daño irreversible para el medio ambiente. Lo anterior deriva necesariamente en que se deben tomar las medidas políticas necesarias para el uso sostenible de los recursos naturales logrando de esta manera proteger los recursos para el futuro y la inacción de los gobiernos traería costos elevados y daños irreparables.

⁵¹ <http://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/40224072.pdf>. Consultado el 05 de julio de 2016.

Por lo anterior proponen las siguientes acciones:

A.- Asegurar el uso eficiente de los recursos y la eco-innovación.

Se necesita la implementación de una política ambiental y un marco institucional acertado, para el mejoramiento de los mercados estimulando la competencia motivando a las empresas para adaptarse e innovar.

Muchas empresas se ven atraídas a la eco-innovación por cuanto el mercado actualmente así lo exige, siendo que proponen lo adoptar siguiente:

- Políticas de largo plazo que permitan dar un precio a los costes ambientales dentro de las actividades económicas para hacer tecnologías ecológicas competitivas en costes y ofrecer al comercio incentivos para innovar.
- Apoyo gubernamental dirigido hacia la investigación y desarrollos básicos para la eco-innovación con apoyo entre el gobierno y la empresa privada.
- Marcos políticos e institucionales firmes con el fin de promover objetivos ambientales y sociales para que la protección del medio ambiente y la globalización se apoyen mutuamente.

B.- Fortalecer la cooperación ambiental internacional.

Tanto la globalización económica como la naturaleza global de los problemas ambientales requieren un trabajo conjunto de todos los países para atender los mayores problemas ambientales, así como fomentar el desarrollo sostenible.

C.- Dar prioridad a las acciones en los sectores clave que afectan al medio ambiente: energía, transporte, agricultura y pesca.

Indican que la mayoría de los problemas ambientales se pueden llegar a resolver mediante política acorde a la realidad, abarcando gobiernos, así como empresas privadas y la sociedad civil. En el área de energía se deben adoptar políticas para fomentar el uso de fuentes alternas para reducir el consumo de combustibles fósiles. Para el transporte indican se debe fortalecer la disponibilidad, frecuencia y seguridad con el fin de ir reduciendo la utilización del transporte privado en el día a

día. El uso de agroquímicos en la agricultura debe limitarse, así como hacerlo más costoso para limitar su uso, generando de esta manera mejores prácticas además de asignar los costos reales al agua, para racionalizar su uso y finalmente en el área de pesca se deben mejorar las políticas relacionadas a los niveles totales de captura, delimitación de temporadas, así como zonas de pesca.

Todo lo anterior indican se debe trabajar de manera conjunta con el fin de lograr una mejora sustancial a nivel global para la protección y uso sostenible de los recursos naturales.

Por su parte el documento “Perspectivas ambientales de la OCDE hacia el 2050, consecuencias de la inacción”, hace un llamado de atención sobre cuatro ejes fundamentales: cambio climático, biodiversidad, agua y los impactos de la contaminación sobre la salud, para lo cual proponen acciones urgentes e integrales para evitar grandes costos a futuro producto de la inacción. Para lo anterior proponen las siguientes políticas para cambiar el panorama actual que se vislumbra:

- Hacer que la contaminación sea más costosa que las alternativas verdes.
- Asignar valor y precio a los bienes naturales y servicios de los ecosistemas.
- Eliminar los subsidios que dañan el medio ambiente.
- Concebir reglamentaciones y normas efectivas.
- Alentar la innovación verde.

Las políticas deben estar relacionadas en virtud que los problemas y consecuencias ambientales también lo están siendo entonces que deben estar en armonía para atacar de raíz los graves problemas que hay actualmente, los cuales ante la inacción podrían empeorar.

Conforme lo indica el autor Mario Peña Chacón “los desafíos ambientales que conlleva la adhesión a la OCDE son mayúsculos e implicará una revisión

exhaustiva tanto de nuestras políticas como de la legislación ambiental que asegure su armonización con las estrictas exigencias de la OCDE, pero a la vez, se convierten en una ventana de oportunidades para mejorar gradual y sostenidamente nuestro desempeño ambiental, y con ello acercarnos a un modelo de desarrollo que logre el mantenimiento y aseguramiento del equilibrio ecológico, la eficiencia económica y la equidad social entre las actuales y futuras generaciones. Ciertamente, queda mucho camino por recorrer”⁵².

Por otro lado, la OCDE relativo a la participación ciudadana generó el “Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas” en el año 2006. Para el tema del desarrollo de la participación ambiental se parte de una base muy importante: la necesidad de implementar una estructura. Al respecto señala:

“Para reforzar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos es necesario implementar previamente una estructura. Esta tendrá como función proporcionar a estas relaciones el marco en el cual podrán evolucionar y fortalecerse. Eso concierne el derecho de los ciudadanos a ser informados, consultados e instados a participar activamente, las políticas públicas adoptadas y las instituciones que se encargan de las tareas correspondientes”⁵³.

Esta estructura se centra en preguntas esenciales para generar un adecuado proceso de participación:

A.- ¿Cuáles son los elementos que exige la información? Debe incluirse todo lo que sea relevante para la toma de decisiones objetivas.

⁵² <http://www.crhoy.com/opinion-desafios-y-oportunidades-ambientales-de-costa-rica-ante-la-ocde/opinion/el-lector-opina/>. Consultado el 05 de julio de 2016.

⁵³ Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas. Pp. 29.

B.- ¿Cuáles son los elementos que exige la consulta? Se deben cumplir los elementos jurídicos para su desarrollo.

C.- ¿Cuál es la importancia de la participación ciudadana activa? Es de suma importancia la participación ciudadana y el involucramiento en los procesos.

D.- ¿Qué importancia acordar a la evaluación? Sirve como insumo para verificar la efectividad del proceso.

E.- ¿Qué capacidades generales se debe desarrollar? Se deben desarrollar capacidades por las instituciones públicas que permitan informar a los ciudadanos, así como hacerlos partícipes del proceso.

Costa Rica debe adoptar de una manera pro activa y eficiente los compromisos adquiridos con la adhesión al convenio los cuales a largo plazo mejorarán en general la vida de las personas, así como la protección de los recursos naturales.

2.5 Convención de AARHUS. Fundamento europeo en materia de participación ciudadana en materia ambiental. 2001. Referencia en procesos de participación.

El Consejo de Europa mediante la “Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales” (Convención AARHUS), elaborada en Aarhus, Dinamarca, el veinticinco de junio de mil novecientos noventa y ocho y entrada en vigor el treinta de octubre de dos mil uno, fijó un claro norte sobre la participación ciudadana. En su artículo 1 y como objetivo señala:

“A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el

acceso a la justicia en asuntos ambientales de conformidad con las disposiciones de la presente Convención⁵⁴”.

Vemos como se realza la importancia de la participación ciudadana, con el fin de proteger para las generaciones presentes y futuras el ambiente procurando la meta de mantener la salud y bienestar de todos los habitantes. Al igual que en la Declaración de Río del año 1992, se hace hincapié en la necesidad de que los Estados garanticen el acceso a la información, la participación de la sociedad, así como el acceso a la justicia ambiental.

En el artículo 3, sobre las disposiciones generales de la Convención hace un muy importante aporte sobre el acceso a la información y la forma en brindársela a la población:

“1. Cada Parte adoptará las medidas legislativas, reglamentarias o de otro tipo necesarias, en particular, las medidas encaminadas a garantizar la compatibilidad de las disposiciones que dan efecto a las disposiciones de la presente Convención relativas a la información, la participación del público y al acceso a la justicia, así como las medidas de ejecución apropiadas, con objeto de establecer y mantener un marco preciso, transparente y coherente a los efectos de aplicar las disposiciones de la presente Convención.

2. Cada Parte procurará que los funcionarios y las autoridades ayuden al público y le den consejos para permitirle tener acceso a la información, participar más fácilmente en la toma de decisiones y recurrir a la justicia en asuntos ambientales

3. Cada Parte favorecerá la educación ecológica del público y le concienciará respecto de los problemas ambientales a fin de que sepa cómo proceder para tener acceso a la información, participar en la toma de decisiones y recurrir a la justicia en asuntos ambientales. (...)

⁵⁴ Convención AARHUS. 1998. Artículo 1.

9. Dentro de los límites del ámbito de aplicación de las disposiciones pertinentes de la presente Convención, el público tendrá acceso a la información, tendrá la posibilidad de participar en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales sin discriminación fundada en la nacionalidad, la ciudadanía o el domicilio, y en el caso de una persona moral, sin discriminación por el lugar en que tenga su sede oficial o un centro verdadero de actividades⁵⁵”.

Cabe rescatar lo mencionado en el artículo anterior:

- 1- Cada Estado debe adecuar su legislación para permitir un mejor acceso a la justicia y mejor participación ciudadana.
- 2- La necesidad de que los funcionarios ayuden al público para tener acceso a la información y los procesos de decisión.
- 3- Mejorar la educación ambiental de las comunidades.
- 4- La no discriminación en los procesos de participación ciudadana en materia ambiental.

Es importante resaltar los conceptos de participación al público y acceso a la información que es esencial e inherente a un proceso de participación ciudadana transparente. Se denota que la participación ciudadana consiente se da por medio del acceso a la información de manera oportuna y de manera accesible para los pobladores.

Sobre el acceso a la información sobre el medio ambiente, el artículo 4 de la Convención señala:

“Cada Parte procurará que, a reserva de lo expuesto en los párrafos siguientes del presente artículo, las autoridades públicas pongan a disposición del público, en el marco de su legislación nacional, las informaciones sobre el medio ambiente que les soliciten, en particular, si se hace tal petición y a reserva de lo dispuesto en el

⁵⁵ Ibídem. Artículo 3.

apartado b) infra, copias de los documentos en que las informaciones se encuentren efectivamente consignadas, independientemente de que estos documentos incluyan o no otras informaciones⁵⁶”.

En la Convención se ve el papel preponderante del Estado en los procesos de participación ciudadana en materia ambiental, toda vez que señala la obligación por parte de los entes públicos de brindar información relativa al ambiente cuando uno de los ciudadanos así se los haga saber, y no puede existir denegatoria en brindar dicha información.

Para los procesos de participación ciudadana es muy importante tener el procedimiento claro, con el fin de que todas las personas desde un inicio sepan de qué trata el proyecto, sus alcances así cómo pueden llegar a ser afectadas por el mismo. Por lo anterior el artículo 6 de la Convención nos da una muy buena base de elementos que servirán para la propuesta final del presente trabajo en cuanto al proceso adecuado para la participación ciudadana en materia ambiental en Costa Rica. La misma señala:

“(...) 2. Cuando se inicie un proceso de toma de decisiones respecto del medio ambiente, se informará al público interesado como convenga, de manera eficaz y en el momento oportuno, por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso. Las informaciones se referirán en particular a:

- a) La actividad propuesta, incluida la solicitud correspondiente respecto de la que se adoptará una decisión;*
- b) La naturaleza de las decisiones o del proyecto de decisión que podrían adoptarse;*
- c) La autoridad pública encargada de tomar la decisión;*

⁵⁶ Ibídem. Artículo 4.

d) El procedimiento previsto, en particular, los casos en que estas informaciones puedan facilitarse:

i) La fecha en que comenzará el procedimiento;

ii) Las posibilidades que se ofrecen al público de participar en el mismo;

iii) La fecha y el lugar de toda audiencia pública prevista;

iv) La autoridad pública a la que cabe dirigirse para obtener informaciones pertinentes ante la que se hayan depositado esas informaciones para que el público pueda examinarlas;

v) La autoridad pública o cualquier otro organismo público o competente al que puedan dirigirse observaciones o preguntas y el plazo previsto para la comunicación de observaciones o preguntas;

vi) La indicación de las informaciones sobre el medio ambiente relativas a la actividad propuesta que están disponibles; y

e) El hecho de que la actividad sea objeto de un procedimiento de evaluación del impacto nacional o transfronterizo sobre el medio ambiente. (...)

4. Cada Parte adoptará medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones son aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real⁵⁷.

Todo lo dispuesto en el artículo anterior de la Convención nos da un excelente parámetro para trabajar en una propuesta normativa para la participación ciudadana en materia ambiental. La importancia de saber desde el inicio del proceso de qué trata el mismo, los alcances, las posibles afectaciones o beneficios llevarán necesariamente a la toma de una decisión pensada e informada.

Costa Rica debe adoptar de una manera pro activa y eficiente los compromisos adquiridos con la adhesión al convenio los cuales a largo plazo mejorarán en general la vida de las personas, así como la protección de los recursos naturales.

⁵⁷ *Ibíd.* Artículo 6.

2.6 Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. 2018

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú, tiene como *“El objetivo del presente Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible⁵⁸”*.

Lo importante del acuerdo, es la necesidad de que los Estados parte adecuen sus leyes a la correcta aplicación del acuerdo, en lo que nos interesa resalta el artículo 5 del Acuerdo, el cual nos habla sobre: accesibilidad de la información ambiental, denegación del acceso a la información ambiental, condiciones aplicables para la entrega de la información ambiental y mecanismos de revisión independientes.

Como se desarrollará a lo largo del trabajo de investigación, resaltamos lo dicho por el autor Mario Peña Chacón, en relación con los retos que para Costa Rica supone este acuerdo:

“Si bien Costa Rica cuenta con múltiples vías jurisdiccionales y administrativas para la solución de conflictos ambientales (constitucional, contencioso administrativo, penal, agrario, civil y administrativa), ninguna de ellas logra cumplir por completo los estándares establecidos por el Acuerdo de Escazú. Aquí es

⁵⁸ Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Artículo 1.

importante citar el criterio, aún de minoría, de algunos magistrados titulares que actualmente conforman la Sala Constitucional, respecto a excluir de la vía del amparo constitucional, salvo muy limitadas excepciones, al grueso de las cuestiones ambientales, siendo esta vía procesal la más cercana a cumplir con los estándares de Escazú. Por ello, el principal reto país consistirá en retomar el camino hacia la creación de una jurisdicción ambiental especializada, o al menos, la implementación de una sección especializada en la materia con su propio procedimiento dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa, que junto con la remozada jurisdicción agraria permitan alcanzar una justicia ambiental efectiva”⁵⁹.

Por lo anterior, el país aún debe mejorar mucho en aspectos tanto normativos como jurisdicción con el fin de cumplir los requerimientos del acuerdo.

CAPÍTULO 3. PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL CELEBRADOS A NIVEL INTERNACIONAL.

A nivel internacional han existido diversos casos de participación ciudadana en materia ambiental, los cuales sirven para ejemplificar los diferentes escenarios donde la participación resulta esencial para Estados e inclusive a nivel local. La consulta popular⁶⁰, el plebiscito⁶¹ y el referendo⁶² son de los mecanismos más utilizados para llevar a cabo estos procesos.

⁵⁹ Peña Chacón, Mario. Desafíos de Costa Rica de cara al Acuerdo de Escazú. <https://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/derecho-ambiental/desafios-de-costa-rica-de-cara-al-acuerdo-de-escazu/>. Consultado el 9 de mayo de 2019.

⁶⁰ En Costa Rica el Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, decreto número 03-98 publicado en la gaceta del 21 de octubre de 1998, define consulta popular como: “2.1.1. Consulta popular: Se entiende por consulta popular el mecanismo mediante el cual la Municipalidad somete a consideración de los ciudadanos un determinado asunto, a fin de obtener su opinión”.

⁶¹ En Costa Rica el Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, decreto número 03-98 publicado en la gaceta del 21 de octubre de 1998, define plebiscito como: “2.1.2. Plebiscito: Es la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal”.

⁶² En Costa Rica el Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, decreto número 03-98 publicado en la gaceta del 21 de octubre de 1998, define referendo como: “2.1.3. Referendo: Es

La elección de los casos que se estudiarán es basada tanto en el impacto social de los mismos como sus alcances, así como las repercusiones sociales, ambientales y económicas de los mismos. En el caso de Bolivia se da por medio del mecanismo de consulta popular a nivel local (específicamente en Cochabamba) donde hubo un gran enfrentamiento social – inclusive hubo muerte de personas – con el fin de evitar la privatización del recurso hídrico para esta población, donde se resalta de igual manera la gran participación ciudadana.

Por su parte el caso de Uruguay, siendo un sistema jurídico más desarrollado en temas de protección ambiental se hace la consulta por medio de un plebiscito de manera conjunta con las elecciones presidenciales con el fin de modificar la Constitución Política. En este caso no hubo un conflicto social tan grave como Bolivia lo cual hace ver la gran madurez del pueblo, así como su conciencia ambiental al punto de que obtuvo mayor votación a favor el proyecto de reforma constitucional para la protección del ambiente que el presidente electo.

Para el caso de Colombia resalta la protección del recurso hídrico, donde se da una valoración muy adecuada de la importancia del mismo, así como al ser un caso de reciente data reafirma el compromiso creciente a nivel mundial en la protección de los recursos naturales.

Los casos de estudio al ser de América Latina resultan más cercanos a nuestra realidad, así como de enseñanza en la puesta en práctica de procesos de participación ciudadana.

3.1 Caso Bolivia. La guerra del agua.

la consulta popular que tiene por objeto la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo".

El presente caso una empresa privada buscaba obtener beneficios del recurso hídrico de una población, generando enfrentamientos sociales que contabilizaron una víctima mortal a raíz del conflicto, así como varios heridos. Para el autor Manuel De La Fuente *“todo empezó con la suscripción de un contrato aparentemente anodino, pero con el tiempo, fue considerado por la población de Cochabamba como algo perjudicial a los intereses de la región. Y es que el consorcio “aguas del Tunari”, mayoritariamente extranjero, que había recibido la concesión del Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (Semapa) y la realización del Proyecto Múltiple Misicuni, tenía abiertas las puertas para hacer unas copiosas ganancias. Sin prácticamente traer ningún capital extranjero, puesto que las inversiones que planeaba realizar vendrían de los aportes de los actuales usuarios de la red de agua de la ciudad y de los potenciales beneficiarios de la misma, que extrañamente pagarían por un servicio que todavía no tienen”*⁶³.

El contrato firmado por el gobierno fue suscrito el 04 de setiembre del año 1999. Adicionalmente el gobierno buscó promulgar la Ley 202, llamada Ley de Aguas con el fin de regularizar la ya extraña relación con la empresa Aguas del Tunari y favorecía la entrega de monopolios en varios lugares de la región para el aprovechamiento de las aguas.

Para enero del año siguiente las tarifas habían aumentado en más de un cien por ciento, lo cual provocó fuertes manifestaciones sociales las cuales iniciaron el 11 de enero del año 2000 y tuvieron una duración de tres días con el cual se ve enmarcado el conflicto social existente. Por otro lado, y en apoyo a este conflicto la Coordinadora (persona encargada del movimiento social) acerca diferentes frentes sociales como lo fueron las *“federaciones, sindicatos urbanos, juntas de vecinos, barrios de migrantes, grupos universitarios, profesionales, organizaciones territoriales de base, la federación de colonizadores del trópico, sindicatos campesinos entre otros”*⁶⁴. Los movimientos sociales continuaron en el mes de

⁶³ De La Fuente, Manuel. La “guerra” por el agua en Cochabamba. Crónica de una dolorosa victoria.

⁶⁴ *Ibíd.*

febrero de ese año ante el llamado a tirarse a las calles a pesar del desapruebo del gobierno, lo cual planeaban mediante la toma simbólica de la plaza central de Cochabamba lo cual en vez de ser pacífica desató el enojo por parte del gobierno.

Este en vez de dialogar envió una fuerte presencia policial (se estiman que más de mil efectivos) de diferentes partes del país, por cuanto a criterio del presidente los policías locales no iban a poner mano dura en el conflicto. Esto generó los enojos del pueblo tanto simpatizantes como no simpatizantes del movimiento, quienes se vieron afectados severamente por cuanto el gobierno ordenó utilizar gas lacrimógeno y pistolas. El respaldo público por La Coordinadora aumentó considerablemente.

El autor Jim Shultz nos da un panorama de cómo se vivía el conflicto: *“Durante dos días el elegante centro colonial de Cochabamba se convirtió en una zona de guerra. Cada cuadra alrededor de la plaza se volvió un campo de batalla. A un extremo, la policía equipada con todo su atuendo antimotines y con fusiles lanza gases, bloqueaba las calles. Al otro, los manifestantes –gente joven, ancianos, pobres y de clase media– mantenían su posición utilizando piedras y hondas. Muchos de ellos llevaban un improvisado uniforme de pañuelos empapados en vinagre que les cubría nariz y boca, y bicarbonato de sodio debajo de los ojos para protegerse del gas lacrimógeno. De pronto, las puertas de las viviendas de clase media se abrían y aparecían ollas de comida y jarras de agua, un ofrecimiento de apoyo a quienes afrontaban al gobierno en las calles. Casi toda la programación de las emisoras de radio locales fue repentinamente cambiada por programas que duraban todo el día, contactando telefónicamente a la gente que llamaba una tras otras para condenar al gobierno y a la empresa Bechtel. Hubo más de 175 heridos en dos días, la mayoría víctima de los proyectiles de gas o de las palizas propinadas por la policía. Cualquier legitimidad pública que el gobierno tenía en el tema del agua, se había esfumado.”*⁶⁵.

⁶⁵ Shultz, Jim. La guerra del agua en Cochabamba y sus secuelas.

En busca de la legitimación del movimiento y sin una buena práctica jurídica la comunidad se organizó para lo que sería la mejor solución: una consulta ciudadana. Con limitados recursos y ante la agresión por parte del gobierno como se pudo se logró organizar la consulta popular la cual tuvo resultados mucho más positivos de los vaticinados. *“La exigencia de cancelar un contrato con una multinacional de peso requería audacia: en ningún otro lugar se había logrado que una protesta popular revierta un contrato de privatización de esa magnitud. En marzo, los directivos de La Coordinadora dieron el inusual paso de organizar una consulta popular. Durante tres días los activistas instalaron pequeñas mesas en plazas y otros lugares públicos por todo el Valle de Cochabamba, para sondear a los residentes respecto a los incrementos de tarifas y la discutida ley de aguas. Participaron unas 60 000 personas, casi 10% de la población del valle y de ellos, 90% apoyó la cancelación del contrato con la Bechtel. “La consulta popular hizo que nuestro movimiento se volviese mucho más participativo”, comentó Olivera, y la cancelación se convirtió en la demanda oficial de La Coordinadora”⁶⁶.*

CUADRO 4. DESCRIPTIVO. DATOS SOBRE CONSULTA POPULAR COCHABAMBA BOLIVIA. AUTORIA PROPIA.

CONSULTA POPULAR COCHABAMBA BOLIVIA	
Fecha de consulta	Marzo del año 2000
Cantidad de personas participantes	60.000
Porcentaje de personas que votaron contra el proyecto de privatización	90 %
Cantidad de personas que votaron contra la privatización	54.000

⁶⁶ Ibídem.

A pesar de la voluntad popular, el gobierno nunca dio su brazo a torcer y más bien apoyaba el desarrollo del contrato por parte de la empresa privada. Los conflictos se volvieron más violentos al punto de que *“un joven desarmado de 17 años de edad, Víctor Hugo Daza, se encontraba entre un grupo de manifestantes ubicados en una calle lateral cerca de la plaza. Un canal de televisión captó a un capitán del ejército, Robinson Iriarte de La Fuente, cuando disparaba hacia la multitud. Una bala estalló en el rostro de Víctor Hugo, matándolo en el instante. Una muchedumbre pasmada encabezada por su hermano mayor, llevó el cuerpo ensangrentado hasta la plaza, donde fue velado con emoción y furia. Posteriormente, una corte marcial del ejército boliviano juzgaría a Iriarte; sería absuelto, y ese mismo día ascendido a Mayor”*⁶⁷.

Este cruel panorama para el pueblo de Cochabamba llegará a su final *“en la tarde del lunes 10 de abril, el gobierno hizo una declaración. Los funcionarios de la empresa Bechtel, que se habían sentado varios días viendo la violencia por televisión en un hotel de cinco estrellas e insistían que no se irían, finalmente habían huido al aeropuerto y abandonado el país. El gobierno boliviano declaró la anulación del contrato, diciendo en una carta dirigida a la gente de la Bechtel: “Tomando en cuenta que los directores de su empresa se han retirado de la ciudad de Cochabamba y no pudieron ser ubicados... dicho contrato queda rescindido”*⁶⁸.

Resulta totalmente inaceptable desde cualquier óptica el actuar de parte del gobierno de Bolivia en este conflicto ambiental. La falta de apoyo al pueblo únicamente en beneficio de empresas extranjeras no justifica nunca la violencia sufrida por ellos, al punto de haber asesinado a un joven de 17 y a pesar de tener identificado al agresor lo dejaron libre. La voluntad popular expresa en la consulta, el cual finalmente es el órgano supremo el pueblo quien es el que tiene voz y voto fue silenciada y nunca asumida por los diferentes actores sociales.

⁶⁷ Ibídem.

⁶⁸ Ibídem.

Este conflicto a pesar de lo ocurrido el 10 de abril no terminó ahí, la empresa procedió a demandar al gobierno de Bolivia ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), dieciocho meses después. La demanda interpuesta fue por el monto de cincuenta millones de dólares, la cual tuvo repudio internacional. Finalmente, el 19 de enero del año 2006 se firmó un acuerdo entre los entes del conflicto mediante un pago simbólico de dos bolivianos⁶⁹.

El periódico Los Tiempos Digital, en fecha 07 de abril de 2015 en un artículo escrito por el señor Christian Burgos llamado “Recuerdan los 15 años de la Guerra del Agua en Cochabamba”⁷⁰ se hace un recuento de cómo se encuentra la situación actualmente. En esta se hace ver que aún hoy 15 años después del conflicto todavía hay barrios y comunidades que no cuentan con el servicio básico del agua y la misma no es de calidad. El activista y exdirigente de la Coordinadora de Defensa del Agua Oscar Olivera criticó *“la acción de los avalladores de tierras quienes ponen en riesgo las áreas agrícolas y las de recarga hídrica. La institucionalidad del agua es inexistente o absolutamente débil, está basada en la inoperancia, ineficiencia y corrupción. La visión del agua está establecida en relaciones de mercantilización y poder es por eso que estamos dejando de convivir con el agua”*.

Con esta actualización del estado del proceso vemos como 15 años después del conflicto es una situación sumamente difícil el acceso al agua por parte de los pobladores de la zona. La realidad dicta una inactividad de parte del gobierno y sus instituciones para lograr ponerle solución a un acceso al agua potable como derecho humano, a pesar de la voluntad de la población mediante la consulta

⁶⁹ <http://democracyctr.org/investigaciones-sobre-bolivia-agua/>. Consultada el 19 de julio de 2015.

⁷⁰ http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20150407/recuerdan-los-15-anos-de-la-guerra-del-agua-en_297402_656669.html. Consultado el 19 de julio de 2015.

popular del año 2000, es por estos casos que se ve la necesidad del mejoramiento de los procesos de participación ciudadana en materia ambiental.

3.2 Caso Uruguay. Un caso exitoso de participación ciudadana.

El 31 de octubre del año 2004 se celebró en Uruguay un plebiscito para la modificación del artículo 47 de la Constitución Política de Uruguay que data de 1967 con el fin de la protección del recurso hídrico mediante un reconocimiento de ser un bien esencial para la vida humana. El texto aprobado en dicha consulta ciudadana es el siguiente:

“Artículo 47.- La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deben abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentaria está a disposición y podrá prever sanciones para los transgresores. El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

1). La política nacional de aguas y saneamiento estará basada en:

a) El ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.

b) La gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuentas hidrográficas como unidades básicas.

c) El establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.

d) El principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico.

Toda autorización, concesión o permiso de que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto.

2). Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.

3). El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas del estatales.

4). La ley, por los tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando este se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad⁷¹”.

La reforma constitucional es sumamente rica en elementos de protección ambiental y saneamiento, así como la importancia del recurso hídrico para consumo humano. Resaltamos lo siguiente:

- 1- Establece el medio ambiente y su protección como de interés general.
- 2- Deja abierta la posibilidad de la interposición de sanciones por los eventuales daños al ambiente.
- 3- Aclara el carácter esencial que tiene el agua para la vida.
- 4- Son derechos humanos fundamentales el acceso al agua potable y al saneamiento.
- 5- Respeto del ciclo hidrogeológico; la protección del recurso para el consumo humano presente y futuro; ordenamiento territorial; planificación, gestión y control del recurso hídrico; participación de la sociedad civil; priorizar el consumo humano del agua; las razones sociales privan sobre los intereses económicos, surgen como pilares fundamentales.
- 6- La prestación del servicio relativo al recurso hídrico es exclusiva del estado.

⁷¹ http://movusuruguay.org/?page_id=347. Consultada el día 20 de julio de 2015.

- 7- Abre la posibilidad de brindar apoyo a otros países en caso de tener desabastecimiento de agua.

La reforma constitucional tiene muchísimos aspectos positivos que se deberían de ver replicados en todos los países, el camino no fue sencillo, y fue una gran lucha librada para llegar a la aprobación de esta reforma constitucional.

Dentro de los antecedentes encontramos que *“el primer caso de privatización de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y saneamiento se presentó en Uruguay en el año 1992. Ello se produjo al este del Arroyo Maldonado en el Departamento del mismo nombre, ante lo cual se registraron un conjunto de denuncias de la población local que no tuvieron eco en las autoridades políticas de la época. Desde ese año se fue consolidando el accionar de la empresa privada Aguas de la Costa, filial de una empresa transnacional sin considerar el posicionamiento de la sociedad local. El segundo caso de privatización se registró en el año 1999 con la instalación de la empresa Uragua, filial de otra transnacional que comenzó a operar en el resto del territorio en el mismo Departamento”*⁷².

El conflicto por el cual deriva el plebiscito inicia por un compromiso asumido en el año 2002 por el gobierno uruguayo con el Fondo Monetario Internacional el cual pretendía ser una *“extensión de la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento a todo el país. Esta privatización comenzó en el departamento de Maldonado, con la presencia de la multinacional francesa Suez Lyonnese Des Auz en primer lugar, y luego continuó con la española Aguas de Bilbao”*⁷³.

⁷² Achkar, Marcel. Dominguez, Ana. Pesce, Fernando. La defensa del agua como recurso público en Uruguay: el caso de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida y el Plebiscito por el agua. 2005.

⁷³ Santos, Carlos. Uruguay: victoria en la lucha social por el agua. http://www.academia.edu/209495/Uruguay_Victoria_social_en_la_lucha_por_el_Agua. 2005. Consultada el 20 de julio de 2015.

Parte de la problemática continuó al excluir diferentes sectores sociales por no poder cubrir económicamente los costos de conexión para brindar el servicio y adicionalmente la calidad del agua bajó considerablemente, al punto de no llegar a ser potable. A raíz de la situación y por una reunión de varios actores sociales entre vecinos y trabajadores sindicales surge en el año 2002 un actor fundamental dentro de la lucha social como lo fue la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV). Dentro de sus funciones se buscaba que difundiera la importancia del agua tanto a escala mundial, regional y nacional, procurar la discusión en la agenda política de Uruguay, rechazar privatizaciones futuras, denunciar la presencia de filiales de transnacionales del agua en el territorio de Uruguay, así como proponer una reforma constitucional en lo que correspondía al agua potable y el saneamiento.

Dentro de los aspectos importantes a resaltar son los señalados por los autores Achka, Dominguez y Pesce, los cuales indican que América Latina cuenta con el 26% del agua en el mundo, con apenas un 16% de la población mundial.

Ante los conflictos existentes, se buscó legalmente una solución efectiva por lo cual se toma la idea de realizar un plebiscito para decidir: *“El sistema electoral uruguayo prevé uno de los mecanismos para la iniciativa popular de Reforma Constitucional a través de la presentación de la propuesta con el respaldo del 10% del padrón electoral (algo así como 220.000 personas). El respaldo debería ser presentado en una boleta con el texto de la Reforma Constitucional impreso, la firma y el número de documento electoral de la persona y la impresión de sus huellas digitales. A un año de haber iniciado la recolección de firmas, la CNDAV presentó al parlamento más de 282.000 firmas, habilitando la realización del plebiscito por iniciativa popular. Para la entrega de las firmas se organizó un “río humano”: centenares de personas unieron la sede de FFOSE con el Palacio Legislativo, donde se entregaron los cientos de cajas que contenían las papeletas firmadas por los ciudadanos. El apoyo popular a la iniciativa el 31 de octubre de 2004 fue aplastante: el plebiscito de Reforma Constitucional obtuvo un 64,7% de*

votos de la ciudadanía, cuando necesitaba el 50% más uno de los votos válidos emitidos. Como referencia, baste expresar que el Frente Amplio, fuerza política que ganó las elecciones en la primera vuelta, obtuvo menos del 51% de apoyo. Ante la consolidación del triunfo de la Reforma Constitucional, la CNDAV comenzó a articular acciones y posicionamiento contra otros “conflictos ambientales” de carácter nacional. El más evidente de ellos fue el posicionamiento contrario a la instalación de plantas de celulosa en el río Uruguay”⁷⁴.

La votación se realizó de manera conjunta con la elección presidencial del año 2004, siendo que fueron emitidos 2.229.423 de votos⁷⁵ y de los cuales datos oficiales indican que el 64,58 %⁷⁶ de los votos fueron a favor de la reforma constitucional. A manera de brindar un mejor entendimiento se incluye el siguiente cuadro:

CUADRO 5. DESCRIPTIVO. DATOS SOBRE LA REALIZACIÓN DE LA CONSULTA CIUDADANA EN URUGUAY. AUTORIA PROPIA.

CONSULTA CIUDADANA URUGUAY	
Cantidad de padrón necesario para la realización de la consulta	10%. Al momento de la solicitud aproximadamente 220.000 firmas.
Cantidad de firmas presentadas para la aprobación de la solicitud	Aproximadamente 282.000.
Fecha de consulta	31 de octubre de 2014, junto con la elección presidencial
Votos totales emitidos	2.229.423
Votos a favor de la reforma	1.216.819

⁷⁴ Iglesias, Verónica. Santos, Carlos. Movimientos sociales en la defensa del agua: el caso de Uruguay.

⁷⁵ https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Uruguay_de_2004. Consultada el 05 de setiembre de 2016.

⁷⁶ https://es.wikipedia.org/wiki/Plebiscito_del_agua_en_Uruguay. Consultada el 05 de setiembre de 2016.

Porcentaje de votos a favor de la reforma (se necesitaba un mínimo de 50% para ser aprobada)	64,58%
--	--------

De esta manera se puede apreciar la importancia de la participación ciudadana en materia ambiental. La reforma constitucional lograda por el pueblo uruguayo es un claro ejemplo de como el acceso a la información, la participación de los sectores sociales y la sociedad civil pueden llevar a buen puerto la protección al ambiente. En el caso en concreto el agua es el líquido vital para la vida de todos los seres vivos del planeta, por lo cual su protección requiere especial atención de parte de todas las personas.

El texto aprobado pone de manifiesto el derecho humano al agua potable que tienen todas las personas, principalmente para el consumo y saneamiento. De la misma manera se busca que cualquier tipo de proyecto que se pretenda realizar sea supervisado por varios actores e inclusive deja en manos del Estado la distribución y manejo del agua. Para finalizar el mecanismo empleado para la consulta ciudadana fue el plebiscito el cual cumplió con los requisitos previos para su realización y finalmente en la votación los uruguayos se volcaron en favor de la protección del ambiente.

Visto las experiencias internacionales debe procederse con un análisis normativo, así como jurisprudencial de la realidad en nuestro país para verificar la capacidad real de Costa Rica en asumir un reto como el de generar un proceso de participación ciudadana inclusivo, con el debido acceso a la información y respeto a la decisión tomada por los ciudadanos.

3.3 Caso Colombia. La protección del recurso hídrico.

El 4 de junio de 2017, la comunidad de Cumaral, Colombia, procedió a votar una consulta popular sobre si apoyaban la explotación petrolera en su territorio. La consulta convocada en concreto indicaba:

“¿Está usted de acuerdo, ciudadano cumaraleño, con que dentro de la jurisdicción del municipio de Cumaral (Meta) se ejecuten actividades de explotación sísmica, perforación exploratoria y producción de hidrocarburos?”

Los antecedentes de la consulta son de suma relevancia, por cuanto esta comunidad ya había sido afectada por un proyecto previo, el cual había traído graves consecuencias a la comunidad. Al respecto el medio digital El Espectador, en su edición del miércoles 09 de agosto de 2017 hace una amplia referencia a los antecedentes del caso:

“La consulta surgió después de que la empresa indochina Mansarovar llegara al municipio en junio de 2016, para hacer actividades de exploración en el Bloque Llanos 69, que el gobierno le había adjudicado en 2014. El bloque está conformado por 22.000 de las 69.000 hectáreas que conforman al municipio del Meta, ubicado a 20 minutos de Villavicencio. Desde su llegada, los empresarios de Mansarovar fueron rechazados por buena parte de la comunidad. Carolina Orduz, una de las líderes del comité que promovió el voto por el No, le comentó a El Espectador que el rechazo se debió a que ya en 2012 otra empresa había llegado al municipio para hacer las pruebas sísmicas de la etapa de exploración. “En ese entonces, nadie puso oposición, porque no sabíamos las consecuencias. Pero luego, el 23 de diciembre de ese año, la comunidad contó 134 deslizamientos en la vereda Chepero Alto, en donde se había adelantado la mayor parte de la sísmica” le dijo Carlos Rodríguez, un campesino que hizo parte del comité que promovió el voto por el No en la cabecera y en las 12 veredas del municipio”⁷⁷.

⁷⁷ <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/cumaral-le-dijo-no-la-explotacion-petrolera-articulo-696911>. Consultado el 9 de agosto de 2017.

Lo anterior hace ver que muchas veces no se hace conciencia en las comunidades hasta después de enfrentar situaciones adversas en razón del desarrollo de obras o proyectos.

Es importante resaltar la cantidad de habitantes que se encontraban habilitados para la votación, siendo que la cantidad de hombres y mujeres es muy similar; así mismo empleando mecanismos modernos de identificación de los ciudadanos con el fin de garantizar la plena identificación de los votantes:

“Según La Registraduría, para esta consulta 15.782 ciudadanos están habilitados para sufragar, de los cuales 7.870 son mujeres y 7.912 son hombres, que podrán ejercer su derecho al voto en 9 puestos de votación, donde se habilitarán 22 mesas para la jornada electoral. Para esta consulta popular se instalarán 22 estaciones de biometría para realizar la identificación del 100 % de los sufragantes⁷⁸”.

Denota lo anterior la relevancia de las mujeres en el quehacer diario, así como la necesidad de empoderamiento para la toma de decisiones de las comunidades, mismo que ha sido resaltado por instrumentos internacionales.

La importancia histórica de la decisión era notoria por cuanto “Era la primera vez que los cumaraleños tenían la oportunidad de hacer parte de este mecanismo de participación ciudadana en el que se les consultaba si estaban de acuerdo o no que en su territorio la industria petrolera haga perforación exploratoria, exploración sísmica y produzca hidrocarburos⁷⁹”.

⁷⁸ <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/previo-de-consulta-popular-de-petroleo-en-cumalar-meta-95364>. Consultada el 9 de agosto de 2017.

⁷⁹ <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/resultados-de-consulta-petrolera-en-cumalar-meta-95396>. Consultada el 9 de agosto de 2017.

El proceso fue largo y el involucramiento ciudadano fue desde los inicios mediante comités, quienes en su postura promovían el “no” para la protección del ambiente:

“El comité empezó a funcionar en una esquina del parque central del pueblo, entre la calle 10 y la carrera 20. Allí, durante los pasados dos meses, desde las siete de la mañana hasta las seis de la tarde, se escucharon sin parar los jingles que grabaron sus promotores. Llevaron la campaña a cada esquina del municipio: recorrieron las 12 veredas, con sus propios recursos, buscando el apoyo ciudadano. Necesitaban 5.200 votos para cumplir el umbral. Lograron casi 8.000⁸⁰”.

A pesar de las dificultades enfrentadas para lograr un adecuado acceso a la información, según indicaron diversos medios como el Diario El Tiempo⁸¹ la jornada se desarrolló de una excelente manera a pesar de la lluvia que cayó en algunos tramos del día, logrando de manera exitosa una importante participación de la comunidad.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante boletín número 8, de fecha 4 de junio de 2017 a las 17:07 horas, generó el siguiente informe de resultados⁸²:

CUADRO 6. DESCRIPTIVO. DATOS SOBRE EL RESULTADO DE LA CONSULTA CIUDADANA EN CUMARAL. COLOMBIA. AUTORIA PROPIA.

CONSULTA CIUDADANA CUMARAL	
Mesas instaladas	22

⁸⁰ <http://blogs.elespectador.com/actualidad/el-rio/galeria-cumaral-pueblo-quiere-decirle-no-al-petroleo>. Consultada el 9 de agosto de 2017.

⁸¹ Ídem. Consultada el 9 de agosto de 2017.

⁸² https://twitter.com/Registraduria/status/871489768751849472/photo/1?ref_src=twsrc%5Etfw&ref_url=http%3A%2F%2Fwww.eltiempo.com%2Fcolombia%2Fotras-ciudades%2Fresultados-de-consulta-petrolera-en-cumaral-meta-95396. Consultado el 9 de agosto de 2017.

Mesas informadas	22
Porcentaje de mesas informadas	100.00 %
Potencial sufragantes	15,782.00
Total sufragantes	7,703.00
Porcentaje de sufragantes	48.81%
Fecha de consulta	4 de junio de 2017
Votos no	7,475. Porcentaje 97,04%
Votos si	183. Porcentaje 2,38%
Votos nulos	28. Porcentaje 0,36%
Votos no marcados	17. Porcentaje 0,22%

La cantidad de los votos emitidos pertenecen a casi un 50% del total de ciudadanos habilitados para ejercer el derecho a voto, verificando de esta manera una exitosa participación de la comunidad. El involucramiento de la sociedad civil para la divulgación de la información de las actividades, obras o proyectos se torna esencial para la toma de conciencia en decisiones que pueden llegar a afectar a una comunidad.

Vemos como la participación ciudadana a nivel internacional va en aumento y crecerá de esta manera, por cuanto los conflictos ambientales ante la escases de recursos irá en aumento, razón por la cual los mecanismos de participación deben estar plasmados de manera clara en las diversas legislaciones.

En Colombia ha ido en aumento los procesos de participación ciudadana en materia ambiental. El contenido de “Consultas Populares y alternativas al modelo extractivista⁸³”, elaborado por Contagio Radio hace una importante recopilación de los procesos de consulta ciudadana más importantes en Colombia.

⁸³ <https://www.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=0936fbaaac9c4fda8c7f2da67bd6607d>. Consultada el 25 de setiembre de 2017.

Para finales de mayo de 2017, el Ministerio de Minas y Energía de Colombia contabilizaba 44 municipios que tenían intención de convocar una consulta popular, lo anterior dividido en tres grandes áreas: hidroeléctricas (3), minería (15) e hidrocarburos (26).

Las consultas realizadas del año 2013 a agosto del 2017, se han realizado en siete diferentes municipios. Las consultas realizadas, así como resultados fueron las siguientes:

CUADRO 7. DESCRIPTIVO. CONSULTAS CIUDADANAS REALIZAS EN COLOMBIA DEL 2013 A AGOSTO 2017. AUTORIA PROPIA.

COMUNIDAD	CONSULTA	VOTACIÓN	EMPRESA PROPONENTE
Cajamarca, Tolima.	¿Está usted de acuerdo, Sí o No, con que en el municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?	No: 6165 Si: 76	Los pobladores se opusieron a actividades de la multinacional Anglo Gold Ashanti.
Pijao, Quindio.	¿Está de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Pijao se desarrollen proyectos y actividades de minería de metales?	No: 2613 Si: 76	Los pobladores se opusieron a actividades de la multinacional Anglo Gold Ashanti.
Arbeláez, Cundinamarca.	¿Está usted de acuerdo sí o no con que, en el municipio de Arbeláez, Cundinamarca, se realicen actividades de sísmica, exploración, explotación y lavado de materiales de hidrocarburos	No: 4312 Si: 38	Los pobladores se opusieron a actividades petroleras de las empresas Australian Drilling Associates y

	y/o minería a gran escala?		Alange Energy.
Cumaral, Meta.	¿Está usted de acuerdo ciudadano cumaraleño que dentro de la jurisdicción del municipio de Cumaral, Meta, se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria y producción de hidrocarburos? Sí o No?	No: 7658 Si: 183	Los pobladores se opusieron a actividades petroleras de las empresas Mansarovar Energy Colombia LTDA y Pacific E&P.
Tauramena, Casanare.	¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, en las veredas San José, Monserrate Alto, Monserrate La Vega, Guafal del Caja, Bendiciones, Visinaca, Lagunitas, Aguamac, Zambo, Oso y Juaguito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena?	No: 4426 Si: 151	Los pobladores se opusieron a actividades petroleras de Ecopetrol.
Piedras, Tolima.	¿Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras, Tolima, que se realicen en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación,	No: 2971 Si: 24	Los pobladores se opusieron a actividades de la multinacional Anglo Gold Ashanti.

	<p>transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera acuífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen en las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio en dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio?</p>		
<p>Cabrera, Cundinamarca.</p>	<p>¿Está usted de acuerdo si o no, que en el municipio de Cabrera Cundinamarca, como zona de Reserva Campesina se ejecuten proyectos mineros y/o hidroeléctricos que</p>	<p>No: 1465 Si: 23</p>	<p>Los pobladores se opusieron a las actividades de la empresa EMGESA y ENDESA.</p>

	transformen o afecten el suelo el agua y la vocación agropecuaria del municipio?		
--	--	--	--

Es importante ver el análisis que se hace en el artículo sobre el contexto de la naturaleza y los riegos que suponían las actividades en cada uno de los municipios para contextualizar la verdadera importancia de las consultas ciudadanas realizadas:

CUADRO 8. DESCRIPTIVO. POSIBLES AFECTACIONES A LOS MUNICIPIOS. AUTORIA PROPIA.

MUNICIPIO	POSIBLES AFECTACIONES
Piajo, Quindío.	El municipio cuenta con 10748 hectáreas de la cuenta alta del río Lejos, y forma parte de la reserva central forestal. En el año 2011 fue declarada como un área de influencia del paisaje cultural cafetalero y en 2014 entró a la lista de pueblos del buen vivir que promueven la tranquilidad y la biodiversidad.
Arbeláez, Cundinamarca.	El municipio se ubica en la provincia de Sumapaz, donde se encuentra el páramo más grande del mundo. Posee una gran tradición agrícola, la cual se veía amenazada. Los suelos permiten tener zonas de páramo, manantiales, zonas áridas y arbóreas que representan una diversidad ambiental de conservación.
Cumaral, Meta.	La actividad petrolera ponía en riesgo el recurso hídrico, el cual en esta zona representa ríos, caños, nacederos, morichales, lagunas, fauna y flora en general y aljibes, que surten de agua a otros municipios.
Cajamarca, Tolima.	Posee una tradición agropecuaria, la cual es la base de su economía. Posee una agricultura de ladera intensa diversa donde son los primeros productores a nivel de Colombia de

	café y frijol entre otros. De la misma manera posee numerosas fuentes hídricas.
Cabrera, Cundinamarca.	La propuesta hidroeléctrica abarcaría una gran parte del territorio amenazando la identidad campesina y la vocación agropecuaria. Poseen de la misma manera muchas fuentes hídricas que se verían amenazadas.
Tauremana, Casanare.	La actividad petrolera hubiera cubierto 49% del territorio, afectando alrededor de 798 manantiales. De la misma manera la zona que hubiera sido afectada cuenta con cinco ecosistemas estratégicos: bosques protectores de fauna y recurso hídrico, microcuencas abastecedoras de acueductos, microcuencas de incidencia paisajística, humedales y reservas naturales.
Piedras, Tolima.	En esta zona destacan el patrimonio ecológico y turismo. Cuenta con el río Opia donde nacen 200 piscinas naturales, también es un territorio de interés arqueológico.

Dentro del análisis destaca, a pesar de la celebración de las consultas populares, sus resultados son desconocidos muchas veces por el gobierno, generando una clara disparidad entre lo indicado en la normativa y la realidad que sufren las comunidades, sin embargo, en casos concretos como el de estudio los resultados fueron manejados de manera vinculante.

Lo anterior, a criterio del abogado Rodrigo Negrete, no debería de llevar razón por cuanto el mecanismo de consulta si se encuentra plasmado en la Constitución Política de Colombia en su artículo 103.⁸⁴

⁸⁴ Artículo 103: Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>. Consultada el 25 de setiembre de 2017.

Indica también que la Corte Constitucional mediante sentencia C-445 del 2016, “definió que la minería se podía consultar y también brindó herramientas a las entidades territoriales y a los alcaldes para que tengan la potestad para impedir el desarrollo de proyectos mineros si se vulnera el principio de la autonomía territorial general⁸⁵”.

Con tales dificultades las comunidades ven importante avanzar en los siguientes temas:

- 1- Fortalecer el sector agropecuario.
- 2- Impulsar el ecoturismo.
- 3- Fortalecer la minería artesanal.

De lo anterior podemos concluir que el problema en sí no es el desarrollo, por cuanto las comunidades desean seguir adelante para el bienestar general, sin embargo, lo propuesto por estas empresas buscar el lucro sin pensar en los recursos naturales ni las personas, por lo cual se hace insostenible.

El desarrollo sostenible, para cualquier tipo de actividad, obra o proyecto, así como el involucramiento de las comunidades es la vía correcta que se debe seguir.

3.4 Caso Ecuador. La prohibición de la minería metálica.

En fecha 4 de febrero del 2018 en Ecuador, se realizó un referéndum y consulta popular, propuesta por el presidente Lenín Moreno. El mismo constaba de siete preguntas, siendo cinco de estas a manera de referéndum, por cuanto implican

⁸⁵ <https://www.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=0936fbbaac9c4fda8c7f2da67bd6607d>. Consultada el 25 de setiembre de 2017.

cambios en la Constitución. Dos de las preguntas eran relativas a consultas populares para modificación de otras leyes⁸⁶:

Las preguntas y resultado de las mismas son las siguientes:

CUADRO 9. DESCRIPTIVO. PREGUNTAS Y RESULTADO PLEBISCITO.⁸⁷

PREGUNTA	SI	NO
Muerte civil por corrupción ¿Está usted de acuerdo con que se enmiende la Constitución de República del Ecuador para que se sancione a toda persona condenada por actos de corrupción con su inhabilitación para participar en la vida política del país y con la pérdida de sus bienes, como dice el Anexo 1?	73.71%	26.29%
Eliminar la reelección indefinida Para garantizar el principio de alternabilidad, ¿está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas una sola vez, recuperando el mandato de la Constitución de Montecristi, y dejando sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre del 2015, según lo establecido en el Anexo 2?	64,2%	35.8%
Reestructurar el CPCCS ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por	63.08%	36.92%

⁸⁶ El Comercio. Consultado el 13 de febrero de 2018. <http://www.elcomercio.com/actualidad/preguntas-consulta-referendum-leninmoreno-ecuador.html>

⁸⁷ El Universo. Consultada el 13 de febrero de 2018. <https://www.eluniverso.com/resultados-consulta-popular-2018-ecuador>.

terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos de acuerdo al Anexo 3?		
Imprescriptibles delitos sexuales contra infantes ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niños, niñas y adolescentes, según el Anexo 4?	73.53%	26.47%
Prohibir la minería metálica ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que se prohíba la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, en zonas intangibles, y centros urbanos, de acuerdo al Anexo 5?	68.62%	31.38%
Eliminar Ley de Plusvalía ¿Está usted de acuerdo con que se derogue la Ley Orgánica para Evitar la Especilación sobre el Valor de Tierras y Especulación de Tributos, conocida como Ley de Plusvalía según el Anexo 1?	63.1%	36.9%
Proteger el Yasuní ¿Está usted de acuerdo en incrementar la zona intangible al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuni de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas?	67.31%	36.69%

En el tema que interesa, el sobre la prohibición de la minería metálica, lo referido en el anexo 5⁸⁸ indicaba:

“ANEXO 5

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Agréguese un segundo inciso al artículo 407 de la Constitución de la República del Ecuador con el siguiente texto:

Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles.

Sustituyase el artículo 54 del Código Orgánico de Ambiente por el siguiente texto:

De la prohibición de actividades extractivas en áreas protegidas y zonas intangibles.- Se prohíben las actividades extractivas de hidrocarburos y minería no metálica dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal, salvo la excepción prevista en la Constitución, en cuyo caso se aplicarán las disposiciones pertinentes de este Código.

Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles”.

Es importante resaltar que dentro de la justificación⁸⁹ prohibición⁹⁰ de dicha actividad se utiliza como fundamento la progresión que debe existir en la

⁸⁸ El Comercio. Consultada el 13 de febrero de 2018. <http://www.elcomercio.com/uploads/files/2017/10/03/Anexo%20pregunta%206.pdf>

⁸⁹ Las garantías constitucionales bajo un nuevo marco de concepción de los derechos, también pone en discusión la formulación tradicional del Estado-Nación, que en el contexto andino, no tuvo mayor éxito, contando aquellos mecanismos utilizados para homogeneizar las sociedades, en razón de la discriminación o racismo hacia los colectivos indígenas, lo que creó una serie de desigualdades institucionalizadas desde el propio Estado a partir de la exclusión sistemática del poder. El *Súmale Kawsay* o buen vivir, previsto en la Constitución de Montecristi, es sin duda alguna uno de los mayores avances que el Ecuador ha dado hacia la interculturalidad, puesto que se realizan las reivindicaciones al sector indígena, el cual, desde 1990, venía luchando en cada uno de sus espacios, reconociendo así la pluralidad e inclusión de dicho colectivo. A su vez, no

puede ser interpretado como una sola cosmovisión, pues caeríamos nuevamente en la simplificación de los procesos, y, además nos invita a superar la traducción de este precepto indígena, puesto que al hacerlo de modo literal, nos quedaríamos en la simplicidad de hermosa vida o bella existencia.

No podríamos comprender y analizar, este principio indígena, sin que se hable de la conexión del desarrollo de la vida con la pacha (todo lo que es), que incluye al universo, entiéndase el tiempo y el espacio, ya que tienen incidencia sobre nuestros modos de vida y viceversa. Para la cosmovisión indígena, existen tres tipos o niveles de la realidad (pacha): Ukhu Pacha (sentir bien implica el futuro), Kay Pacha (hacer bien, es decir el presente) y Hanaq Pacha (pensar bien, es el pasado). El equilibrio entre los tres niveles, implica el Sumak Kawsay o alcanzar una existencia plena. El aporte del Sumak Kawsay, es una concepción más compleja, en la que existe una interrelación entre el tiempo, los instintos, los sentimientos y los pensamientos, que son importantes en el actuar del ser humano, sin dejar de lado la conexión con la naturaleza, lo que implica que cualquier daño que se haga en contra de ella, tendrá efectos sobre los seres humanos. El nuevo modelo económico planteado, es un proceso no extractivista, el cual parte desde la cosmovisión indígena, sustentado por el principio del buen vivir o Sumak Kawsay. Que implica el encontrar la armonía entre la persona-comunidad y su entorno. A su vez, desea impedir el modelo económico basado en la extracción, el cual atenta claramente contra la naturaleza, la misma que nos brinda recursos limitados, por lo que se determina que se debe ser consciente de las generaciones futuras, en razón de que estas puedan gozar en la misma cantidad y calidad dichos recursos. Este nuevo modelo, implica el reconocimiento de otros derechos como el de la naturaleza, derecho de la tierra, soberanía alimentaria, protección de la biodiversidad, conocimientos ancestrales, lo que claramente es una propuesta válida ante el modelo caduco y extractivista neoliberal, donde el sujeto de derechos, es decir el individuo, se aprovecha de manera indiscriminada de los recursos del planeta, poniendo en riesgo a la humanidad a cambio de sus grandes ganancias particulares. El artículo 407 de la Constitución de Montecristi, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre del 2008, establece la prohibición de actividades extractivas de recursos no renovables en áreas protegidas y en zonas declaradas intangibles, incluida la explotación forestal, y, señala que de manera excepcional se podrán extraer recursos previa petición fundamentada del Presidente de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, pudiendo esta última, de estimarlo pertinente, convocar a consulta popular. En virtud de lo enunciado, y en aplicación del principio constitucional de progresividad de derechos, se considera necesario ampliar la protección de los derechos de la naturaleza hacia otras áreas, y, en tal sentido, que no pueda explotarse minerales en áreas protegidas, zonas intangibles y centros poblados.

protección de los recursos naturales. Es importante resaltar que la excepción prevista en la Constitución “señala que de manera excepcional se podrán extraer recursos previa petición fundamentada del Presidente de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, pudiendo esta última, de estimarlo pertinente, convocar a consulta popular”.

Vemos como inclusive dentro del caso de excepción media un proceso de participación ciudadana, garantizando de esta manera la transparencia y toma de opinión del pueblo para la afectación de una zona protegida. La progresión en la importancia de los derechos fundamentales de la naturaleza es notable así como la adecuada valoración de los recursos naturales, que deben ser preservados desde ya para las generaciones futuras.

De la misma manera es importante resaltar la correcta utilización de los mecanismos de participación, donde se aprecia que en una misma consulta ciudadana pueden ser abordados varios temas de interés nacional derivando en ahorro de recursos así como aseguramiento de participación al ser expuestos tantas necesidades nacionales.

TÍTULO II. ACTUALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN COSTARRICENSE.

A continuación se procederá con un análisis de normativa costarricense así como jurisprudencial relevante relacionada al tema de participación ciudadana. La normativa así como la jurisprudencia son bastas en tema de protección y

⁹⁰ El Comercio. Consultado el 13 de febrero de 2018.
<http://www.elcomercio.com/uploads/files/2017/10/03/Justificacion%20pregunta%205%20y%206.pdf>

participación ambiental, por lo cual reviste de importancia su análisis para el desarrollo del proyecto de Ley en procura de una verdadera integración normativa en los procesos de participación.

CAPÍTULO 1. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA NACIONAL. PANORAMA ACTUAL DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN

1.1 Constitución Política.

En materia de participación ciudadana la Constitución Política dispone que el gobierno es participativo, por ende, todas las personas tenemos el derecho y la obligación de interesarnos y participar en las actividades que de una u otra manera afecten a nuestro país, así como nuestras comunidades. Este principio esencial se encuentra plasmado en el artículo 9 constitucional que señala:

“Artículo 9- El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. (Reforma Constitucional 8364 de 1 de julio de 2003). Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes. (Reforma Constitucional 5704 de 5 de junio de 1975)⁹¹”.

El artículo anterior se relaciona intrínsecamente con la participación de los ciudadanos en materia ambiental. La Constitución Política en su artículo 50, mediante la reforma constitucional 7412 del año 1994 incluye el tema de la tutela

⁹¹ Constitución Política de Costa Rica. Artículo 9.

ambiental que debe prevalecer en nuestro país, por parte tanto del Estado como los ciudadanos. Dicho artículo señala:

“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes”.

De este artículo podemos derivar que todos los ciudadanos tienen la legitimación activa para poder denunciar, defender sus derechos y solicitar recomposición ante cualquier tipo de acción u omisión que pueda causar eventualmente daños que afecten a la colectividad. Se da la tutela de los intereses de incidencia colectiva, los cuales podemos definir según el autor Martín Fernando Zemma como: “Retornando a la caracterización de esta especial categoría, se puede manifestar que estos derechos hacen al disfrute general de un bien determinado por parte de la colectividad, debiendo agregarse que su goce no es divisible y nadie puede arrogarse su titularidad exclusiva sobre ellos (por ejemplo, el medioambiente). Es decir, que todos pueden hacer uso de ellos en concurrencia⁹²”. Deriva lo anterior en la legitimación para poder accionar en los procesos ambientales.

Como fundamento de la dicha legitimación se debe definir qué son intereses difusos. Según el autor Bidart Campos en lo que respecta:

⁹² Zemma, Martín Fernando. Los derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos en el marco de las tarifas de los servicios públicos. <http://www.carc.org.ar/articulos/los-derechos-de-incidencia-colectiva-referentes-a-intereses-individuales-homogeneos-en-el-marco-de-las-tarifas-de-los-servicios-publicos/>. Consultado el 26 de abril de 2016.

“Son intereses difusos los que pertenecen idénticamente a una pluralidad de sujetos, en cuanto integrantes de grupos, clases o categorías de personas, ligadas en virtud de la pretensión de goce, por parte de cada uno de ellos, de una misma prerrogativa. De forma tal que la satisfacción del fragmento o porción de interés que atañe a cada individuo, se extiende por naturaleza a todos; del mismo modo que la lesión a cada uno afecta, simultánea y globalmente, a los intereses de los integrantes del conjunto comunitario⁹³”.

El pueblo tiene potestad de legislar, lo cual ejercemos por medio de la elección de nuestros representantes (Asamblea Legislativa), sin embargo, no es esta la única manera que se encuentra establecida en la Constitución Política siendo que por medio de mecanismos de iniciativa popular se podrían tomar decisiones en materia ambiental. Lo anterior se encuentra plasmada en el artículo 105 de nuestra Constitución:

“Artículo 105. La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional. El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa. Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los

⁹³ BIDART Campos, Germán. En: LLOBET Rodríguez, Javier. Proceso penal comentado. Editorial Jurídica Continental. San José, Costa Rica. 2009. Pp. 206

*miembros de la Asamblea Legislativa.
(Reforma Constitucional 8281 de 28 de mayo de 2002)”*

Todo actividad, obra o proyecto que eventualmente pudiera llegar un impacto negativo tanto para los seres humanos como para el ambiente debe ser objeto de evaluación, así como protección de los ciudadanos. En nuestro país al tener tantos recursos naturales debemos de protegerlos y aprovecharlos de una manera sostenida, siempre tomando en cuenta el desarrollo sostenible, así como la preservación para las generaciones presentes y futuras mediante la conservación, uso racional y distribución equitativa de los beneficios derivados de los recursos naturales. La herramienta jurídica planteada desde nuestro derecho constitucional debe ser aprovechada al máximo por todos los ciudadanos en procura del mantenimiento ambiental de nuestro territorio – entendido este tanto en su parte terrestre como marítima – haciendo necesario el establecimiento de procesos ambientales oportunos e informados, logrando de esta manera una democracia ambiental deliberativa, consciente, informada y participativa.

En concordancia con lo anterior es que el papel del Tribunal Supremo de Elecciones resulta fundamental, para lo cual nuestra constitución de igual manera lo ha dejado plasmado:

“Artículo 99.- La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales”.

Conforme se dirá más adelante en la presente investigación, la intervención del Tribunal Supremo de Elecciones resulta fundamental en los procesos de participación ciudadana.

1.2 Ley Orgánica del Ambiente. Número 7554.

La Ley Orgánica del Ambiente (LOA) es uno de los primeros esfuerzos en busca de una protección ambiental real y efectiva, así como la incorporación de los distintos grupos sociales para la toma de decisiones en materia ambiental.

Los principios de esta Ley los encontramos en su artículo 2, el cual señala:

“Artículo 2.- Principios

Los principios que inspiran esta ley son los siguientes:

- a) El ambiente es patrimonio común de todos los habitantes de la Nación, con las excepciones que establezcan la Constitución Política, los convenios internacionales y las leyes. El Estado y los particulares deben participar en su conservación y utilización sostenibles, que son de utilidad pública e interés social.*
- b) Todos tienen derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente sostenible para desarrollarse, así como el deber de conservarlo, según el artículo 50 de nuestra Constitución Política⁹⁴.*

De los anteriores principios es necesario resaltar que el ambiente es un patrimonio de todos los habitantes de nuestro territorio, el cual si bien es un derecho que tenemos disfrutarlo tenemos una gran obligación en conservarlo. Este deber de conservación engloba no solamente el hecho de no contaminar, ni perturbar a la flora y fauna sino de tener una actitud pro activa y participativa en la protección de nuestros recursos naturales.

El Estado también tiene la obligación de legislar al amparo de la protección ambiental de una manera concatenada y con objetivos claros para lograr un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello fue incluido en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Ambiente:

⁹⁴ Ley Orgánica del Ambiente. Artículo 2.

“Artículo 3.- Participación conjunta para cumplir objetivos

El Gobierno fijará un conjunto armónico e interrelacionado de objetivos, orientados a mejorar el ambiente y manejar adecuadamente los recursos naturales. A estos objetivos deberán incorporarse decisiones y acciones específicas destinadas a su cumplimiento, con el respaldo de normas, instituciones y procedimientos que permitan lograr la funcionalidad de esas políticas⁹⁵”.

La participación ciudadana conforme lo hemos analizado en los tratados y convenios internacionales, así como nuestra Constitución Política es un pilar fundamental, el cual no fue pasado por alto en esta Ley y quedó plasmado en su artículo 6:

“Artículo 6.- Participación de los habitantes

El Estado y las municipalidades, fomentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente⁹⁶”.

Siguiendo la misma línea la participación ciudadana activa, informada y consciente mejora el proceso de toma de decisión de las comunidades e inclusive del país debiendo procurar siempre la verdad y el mayor bienestar para los habitantes. Los pilares de participación y acceso a la información son esenciales para la toma de decisiones por parte de los ciudadanos.

La Ley Orgánica del Ambiente previó de igual manera en su artículo 7⁹⁷ la creación de los consejos regionales ambientales, como una instancia regional desconcentrada, con participación de la sociedad civil para el control de proyectos

⁹⁵ Ibídem. Artículo 3.

⁹⁶ Ibídem. Artículo 6.

⁹⁷ Artículo 7.- Creación de los Consejos Regionales Ambientales. Se crean los Consejos Regionales Ambientales, adscritos al Ministerio del Ambiente y Energía; como máxima instancia regional desconcentrada, con participación de la sociedad civil, para el análisis, la discusión, la denuncia y el control de las actividades, los programas y los proyectos en materia ambiental.

ambientales, las cuales vemos dentro de las funciones estipuladas en el artículo 8⁹⁸ de la Ley se encuentran la de promover la mayor participación ciudadana en el análisis y discusión de las políticas ambientales. Estos Consejos Regionales al día de hoy no han operado.

Si bien no es un tema principal dentro de la investigación, es importante resaltar que la Ley Orgánica del Ambiente incluye la educación ambiental⁹⁹ como un pilar importante dentro de los procesos de participación ciudadana, al igual que la participación de los medios de comunicación colectiva¹⁰⁰ quienes son los actores principales en términos de divulgación de la información. La publicidad de la información¹⁰¹ de los posibles proyectos que se buscan ejecutar lleva a la toma de decisiones conscientes e informadas para lograr una participación ambiental

⁹⁸ Artículo 8. Funciones. Las funciones de los Consejos Regionales Ambientales, son las siguientes:

- a) Promover, mediante actividades, programas y proyectos, la mayor participación ciudadana en el análisis y la discusión de las políticas ambientales que afecten la región.
- b) Analizar, discutir y pronunciarse sobre la conveniencia y la viabilidad de las actividades, los programas y los proyectos que, en materia ambiental, promueva el Ministerio del Ambiente y Energía o cualquier otro ente del Estado.
- c) Atender denuncias en materia ambiental y gestionar, ante los órganos pertinentes, las acciones respectivas.
- d) Proponer actividades, programas y proyectos que fomenten el desarrollo sostenible y la conservación del ambiente en la región.
- e) Desarrollar y poner en práctica actividades, programas y proyectos de educación, que fomenten las bases de una nueva actitud hacia los problemas del ambiente y sienten los fundamentos para consolidar una cultura ambiental.

⁹⁹ Artículo 12.- Educación. El Estado, las municipalidades y las demás instituciones, públicas y privadas, fomentarán la inclusión permanente de la variable ambiental en los procesos educativos, formales y no formales, de los programas de todos los niveles. El objeto será adoptar una cultura ambiental para alcanzar el desarrollo sostenible.

¹⁰⁰ Artículo 14.- Participación de medios de comunicación colectiva. Los organismos estatales encargados de dictar las políticas ambientales promoverán la creación de los instrumentos necesarios para que los medios de comunicación colectiva, con base en la función social que ejercen, favorezcan la formación de una cultura ambiental hacia el desarrollo sostenible de los habitantes de la Nación.

¹⁰¹ Artículo 23.- Publicidad de la información. La información contenida en el expediente de la evaluación de impacto ambiental será de carácter público y estará disponible para ser consultada por cualquier persona u organización. No obstante, los interesados podrán solicitar que se mantenga en reserva información integrada al estudio, si de publicarse afectare derechos de propiedad industrial.

efectiva y pensada¹⁰². Lo anterior va de la mano con el acceso de las personas a los expedientes de evaluación de impacto ambiental¹⁰³, con el fin de ser escuchadas por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental en cualquier etapa del proceso de evaluación y la fase operativa de la obra o proyecto.

Esta Ley en su artículo 17 establece un mecanismo de suma importancia en los proyectos que vayan a tener un impacto en el ambiente como lo es la evaluación de impacto ambiental:

“Artículo 17.- Evaluación de impacto ambiental

Las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán una evaluación de impacto ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental creada en esta ley. Su aprobación previa, de parte de este organismo, será requisito indispensable para iniciar las actividades, obras o proyectos. Las leyes y los reglamentos indicarán cuáles actividades, obras o proyectos requerirán la evaluación de impacto ambiental”.

1.3 Ley de Conservación de la Vida Silvestre. Número 7317.

Esta Ley también pone de manifiesto la necesidad de la participación ciudadana en la toma de decisiones. En su artículo 7 sobre el Sistema Nacional de Áreas de

¹⁰² Artículo 24.- Consulta de expedientes. Los criterios técnicos y los porcentajes de ponderación para analizar los estudios de impacto ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, deben ser de conocimiento público.

¹⁰³ Artículo 22. Expediente de la evaluación. Las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, tendrán el derecho a ser escuchadas por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, en cualquier etapa del proceso de evaluación y en la fase operativa de la obra o el proyecto. Las observaciones de los interesados serán incluidas en el expediente y valoradas para el informe final. Dentro de los cinco días hábiles siguientes al recibo de una evaluación de impacto ambiental, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental remitirá un extracto de ella a las municipalidades en cuya jurisdicción se realizará la obra, la actividad o el proyecto. Asimismo, le dará profusa divulgación, por los medios de comunicación colectiva, a la lista de estudios sometidos a su consideración.

Conservación en su inciso I) indica: *“Promover la participación responsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente”*.

Toma mayor relevancia en relación al artículo 17¹⁰⁴ de la Ley la cual indica que para el establecimiento y desarrollo de los refugios nacionales de vida silvestre participarán los habitantes con el fin de promover el desarrollo integral de la comunidad.

Cabe resaltar que mediante ley número 9106 denominada “Reforma Ley de Conservación de Vida Silvestre”, publicada en la Gaceta número 78 del 24 de abril de 2013, alcance 75 y que entró a regir el 04 de mayo de 2013 se introdujo por medio del mecanismo legislativo de iniciativa popular.

1.4 Ley de Biodiversidad. Número 7788.

La Ley de Biodiversidad también dispone de mecanismos de participación ciudadana, englobados dentro de diversas organizaciones que permiten la participación ciudadana, las cuales veremos a continuación:

¹⁰⁴ Artículo 17.-El Ministerio de Ambiente y Energía(*) queda facultado para otorgar contratos, derechos de uso, licencias, concesiones o cualquier otra figura jurídica legalmente establecida para la conservación y el uso sustentable de la vida silvestre. Asimismo, está facultado para coordinar acciones con los entes centralizados o descentralizados que ejecuten programas agropecuarios de conservación de suelos, aguas y bosques, con el fin de lograr el aprovechamiento "sostenible" de la vida silvestre.

(*)(Modificada su denominación por el artículo 11 de la Ley "Traslado del sector Telecomunicaciones del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia y Tecnología, N° 9046 del 25 de junio de 2012)

En el establecimiento y desarrollo de los refugios nacionales de vida silvestre, participarán sus habitantes con la finalidad de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección de los ecosistemas. Además, para ello se deberá coordinar con las asociaciones de desarrollo comunal, así como con cualquier organismo, público o privado, que esté localizado en la zona.

A.- Sistema Nacional de Áreas de Conservación¹⁰⁵: Tiene competencias amplias dentro de las cuales está la materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas, así como la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos. Dentro de sus funciones se encuentran la de coordinación, elaboración y actualización de la estrategia nacional para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad siendo la anterior “ampliamente consultada con la sociedad civil y coordinada debidamente con todo el sector público”, siendo nuevamente fundamental la participación ciudadana¹⁰⁶. Se encuentra formado por el Consejo

¹⁰⁵ Artículo 22. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Créase el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, en adelante denominado Sistema, que tendrá personería jurídica propia; será un sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integrará las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio del Ambiente y Energía, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica. Conforme a lo anterior, la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado y el Servicio de Parques Nacionales ejercerán sus funciones y competencias como una sola instancia, mediante la estructura administrativa del Sistema, sin perjuicio de los objetivos para los que fueron establecidos. Queda incluida como competencia del Sistema la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos.

¹⁰⁶ Artículo 25.-Funciones del Consejo Nacional. Serán funciones de este Consejo:

- 1.-Definir la ejecución de las estrategias y políticas tendientes a la consolidación y desarrollo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, y vigilar que se ejecuten.
- 2.-Supervisar y fiscalizar la correcta gestión técnica y administrativa de las Áreas de Conservación.
- 3.-Coordinar, en forma conjuntamente con la Comisión, la elaboración y actualización de la Estrategia nacional para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, la cual deberá ser ampliamente consultada con la sociedad civil y coordinada debidamente con todo el sector público, dentro del marco de cada una de las Áreas de Conservación.
- 4.-Definir estrategias y políticas relacionadas con la consolidación y el desarrollo de las áreas protegidas estatales, así como supervisar su manejo.
- 5.-Aprobar las estrategias, la estructura de los órganos administrativos de las áreas protegidas y los planes y presupuestos anuales de las Áreas de Conservación.
- 6.-Recomendar la creación de nuevas áreas protegidas que aumenten su categoría de protección.
- 7.-Realizar auditorías técnicas y administrativas para la vigilancia del buen manejo de las Áreas de Conservación y sus áreas protegidas.
- 8.-Establecer los lineamientos y directrices para hacer coherentes las estructuras, mecanismos administrativos y reglamentos de las Áreas de Conservación.
- 9.-Nombrar de una terna propuesta por los consejos regionales, los directores de las Áreas de Conservación.
- 10.-Aprobar las solicitudes de concesión indicadas en el artículo 39 de esta ley.

Nacional de Áreas de Conservación (CONAC), el Consejo Regional del Área de Conservación (CORAC), el Consejos Locales (COLAC) así como la Secretaría Ejecutiva.

B.- Consejo Regional del Área de Conservación¹⁰⁷ (CORAC): Este Consejo ejercerá la administración de las Áreas de Conservación, por medio de un Consejo Regional integrado por convocatoria pública, a todas las organizaciones gubernamentales y comunales interesadas, municipalidades y las instituciones públicas del área. Se prevé una participación activa de los diferentes sectores del área con el fin de verificar y buscar soluciones a los problemas regionales en el tema de recursos naturales y ambiente¹⁰⁸.

11.-Otras funciones necesarias para cumplir con los objetivos de esta y otras leyes relacionadas con las funciones del Sistema.

¹⁰⁷ Artículo 29. Consejo Regional del Área de Conservación. El Sistema ejercerá la administración de las Áreas de Conservación, por medio de un Consejo Regional, el cual se integrará mediante convocatoria pública, que realizará el representante regional del Sistema, a todas las organizaciones no gubernamentales y comunales interesadas, las municipalidades y las instituciones públicas presentes en el área. Estará conformado por el funcionario responsable del área protegida y contará con un mínimo de cinco miembros representantes de distintos sectores presentes en el área, electos por la Asamblea de las organizaciones e instituciones convocadas para este a ese efecto; siempre deberá elegirse a un representante municipal. En aquellas circunscripciones donde no existan las organizaciones indicadas para integrar el Consejo, corresponderá a las municipalidades designarlos en coordinación con el representante del Sistema. Estos Consejos tendrán la estructura de organización que indique el reglamento de esta ley, la cual contará, como mínimo, con un Presidente, un Secretario, un Tesorero y dos Vocales, todos electos de su seno, así como con un representante del Sistema, quien siempre funcionará como Secretario Ejecutivo. En las Áreas de Conservación donde sea necesario, por su complejidad, podrán crearse, por acuerdo del Consejo Regional del Área de Conservación, Consejos Locales, cuya constitución se definirá en el acuerdo de creación. Cada Consejo Regional establecerá su propio reglamento en el marco de la legislación vigente, el cual será sometido al Consejo Nacional para la aprobación final. En este reglamento se establecerá un porcentaje del ingreso económico total de las Áreas de Conservación para su funcionamiento.

¹⁰⁸ Artículo 30.- Funciones del Consejo Regional. El Consejo tendrá las siguientes funciones:

- 1.-Velar por la aplicación de las políticas en la materia.
- 2.- Velar por la integración de las necesidades comunales en los planes y actividades del Área de Conservación.
- 3.- Fomentar la participación de los diferentes sectores del Área en el análisis, la discusión y la búsqueda de soluciones para los problemas regionales relacionados con los recursos naturales y el ambiente.

C.- Consejos Locales (COLAC): Los Consejos Locales deberán ser utilizados para la resolución de conflictos de manera local, así como mecanismos para lograr una efectiva participación ciudadana. La facultad para constituirlos se encuentra contemplada en el artículo 29 de la Ley y serán los Consejos Regionales del Área de Conservación quienes determinen la necesidad en la creación de los mismos.

D.- Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO): Fungirá como un órgano asesor para los distintos Comités con los fines principales de conservar la diversidad biológica, la mejor utilización de los recursos naturales, así como un equitativo reparto de los beneficios de los recursos. Fue creado mediante el artículo 14¹⁰⁹ de la Ley de Biodiversidad.

4.- Presentar al Consejo Nacional la propuesta para el nombramiento del Director del Área, mediante una terna.

5.- Aprobar las estrategias, las políticas, los lineamientos, las directrices, los planes y los presupuestos específicos del Área de Conservación, a propuesta del Director del Área y del comité científico- técnico.

6.- Definir asuntos específicos para el manejo de sus áreas protegidas, y presentarlos al Consejo Nacional para su aprobación.

7.- Recomendar, al Consejo Nacional de Áreas de Conservación, la creación, modificación o el cambio de categoría de sus áreas silvestres protegidas.

8.- Supervisar la labor del Director y del órgano de administración financiera establecidos.

9.- Aprobar, en primera instancia, lo referente a las concesiones y los contratos de servicios establecidos en el artículo 39.

10.- Cualquier otra función asignada por la legislación nacional o por el Consejo Nacional.

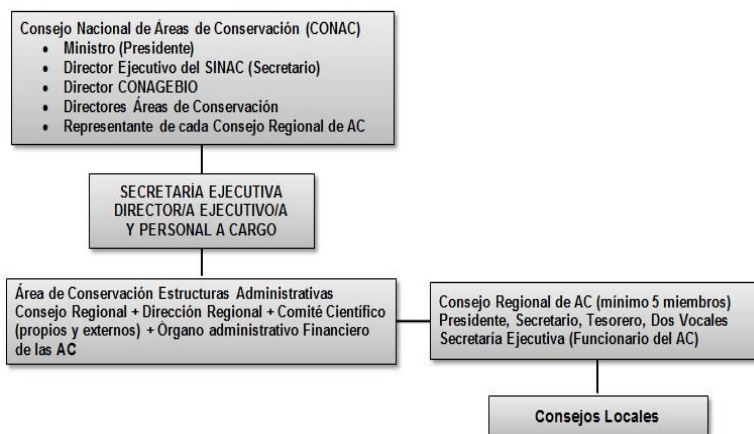
¹⁰⁹ Artículo 14. De la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad Créase la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, con personería jurídica instrumental, como órgano desconcentrado del Ministerio del Ambiente y Energía. Tendrá las siguientes atribuciones:

1.-Formular las políticas nacionales referentes a la conservación, el uso ecológicamente sostenible y la restauración de la biodiversidad, sujetándose a la convención sobre la biodiversidad biológica y otros convenios y tratados internacionales correspondientes, así como a los intereses nacionales.

2.-Formular las políticas y responsabilidades establecidas en los capítulos IV, V y VI de esta ley, y coordinarlos con los diversos organismos responsables de la materia.

3.-Formular y coordinar las políticas para el acceso de los elementos de la biodiversidad y el conocimiento asociado que asegure la adecuada transferencia científico-técnica y la distribución justa de los beneficios que, para los efectos del título V de esta ley, se denominarán normas generales.

La estructura completa se configura de la siguiente manera¹¹⁰:



De la anterior estructura organizacional, así como de las facultades dadas por ley a los diferentes la posibilidad de participación a los actores sociales de cada área en específico, los cuales son los conocen de primera mano las necesidades del área. Es muy importante para la toma de decisiones de una manera consciente e informada contar con un comité científico¹¹¹, el cual funge como un apoyo técnico

4.-Formular la estrategia nacional de biodiversidad y darle seguimiento.

5.-Coordinar y facilitar la realización de un amplio proceso de divulgación, con los sectores políticos, económicos y sociales del país, en torno a las políticas de conservación, el uso ecológicamente sostenible y la restauración de la biodiversidad.

6.-Revocar las resoluciones de la oficina técnica de la Comisión y del servicio de protección fitosanitaria en materia de las solicitudes de acceso a los elementos de la biodiversidad, materia en la que agotará la vía administrativa.

7.-Asesorar a otros órganos del Poder Ejecutivo, instituciones autónomas y entes privados, a fin de normar las acciones para el uso, ecológicamente sostenible, de los elementos de la biodiversidad.

8.-Velar porque las acciones públicas y privadas relativas al manejo de los elementos de la biodiversidad cumplan con las políticas establecidas en esta Comisión.

9.-Nombrar al Secretario de la Comisión, a su vez, Director Ejecutivo de la Oficina Técnica, de este mismo Órgano.

10.-Proponer, ante el Ministro del Ambiente y Energía, con criterios de identidad, a los representantes del país ante las reuniones internacionales relacionadas con la biodiversidad.

¹¹⁰ <http://www.sinac.go.cr/conozcanos/Paginas/EstructuraOrganizacional.aspx>. Consultada el 12 de mayo de 2016.

¹¹¹ Artículo 32. Comités científico-técnicos Cada Área de Conservación deberá contar con un comité científico-técnico, cuya función será asesorar al Consejo y al director en los aspectos técnicos del manejo del área. De

científico que va a llegar a apoyar la labor de los miembros de los distintos comités.

Las evaluaciones de impacto ambiental vienen a ser definidas en esta Ley conforme con el artículo 7 inciso 18: *“Procedimiento científico- técnico que permite identificar y predecir cuáles efectos ejercerá sobre el ambiente una acción o proyecto específico, cuantificándolos y ponderándolos para conducir a la toma de decisiones. Incluye los efectos específicos, su evaluación global, las alternativas de mayor beneficio ambiental, un programa de control y minimización de los efectos negativos, un programa de monitoreo, un programa de recuperación, así como la garantía de cumplimiento ambiental”*. Las evaluaciones se van a solicitar cuando se considere que la actividad, obra o proyecto puede llegar a poner en peligro la biodiversidad¹¹², debiendo cumplir para su aprobación con todos los requisitos de ley. Aparejado a las evaluaciones de impacto ambiental y el eventual riesgo al ambiente es necesario tomar en cuenta la posición de las personas de las comunidades - quienes son las que se verán directamente afectadas por la eventual actividad - por lo cual el artículo 95 de la Ley estableció lo siguiente:

“Audiencias públicas. La Secretaría Técnica Nacional deberá realizar audiencias públicas de información y análisis sobre el proyecto concreto y su impacto, cuando lo considere necesario. El costo de la publicación correrá a costa del interesado”.

La ley dispone de diversos mecanismos de participación ciudadana, los cuales no son utilizados en estricto apego a lo estipulado por ley, por lo cual el producto final

dicho Comité formarán parte los responsables de los programas del área, así como otros funcionarios y personas externas al área designada por el director. Este Comité es un foro permanente cuyo carácter es el máximo órgano asesor para analizar, discutir y formular planes y estrategias que serán ejecutados en las Áreas de Conservación.

¹¹² Artículo 92. Presentación de evaluaciones de impacto ambiental A juicio de la Oficina Técnica de la Comisión, se solicitará la evaluación de impacto ambiental de los proyectos propuestos cuando se considere que pueden afectar la biodiversidad. La evaluación se aprobará de conformidad con el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente.

de la presente investigación busca mejorar de manera sustancial los procesos de participación en materia ambiental.

1.5 Ley de uso, manejo y conservación de suelos. Número 7779.

Esta Ley establece de igual manera la participación ciudadana en la toma de decisiones en la planificación del uso del suelo y en su artículo 2, inciso d) indica como objetivos de la Ley: *“Fomentar la participación activa de las comunidades y los productores en la generación de las decisiones sobre el manejo y conservación de los suelos”*.

Por su parte en el título IV de la Ley se exponer la participación de los particulares, y en lo particular dispone en su artículo 34:

“Artículo 34.- De acuerdo con las áreas definidas en el Plan Nacional, se creará para cada uno, un comité integrado por las siguientes personas:

- a) Un funcionario del Ministerio de Agricultura y Ganadería.*
- b) Un representante del Ministerio de Ambiente y Energía.*
- c) Un representante de cada gobierno municipal con jurisdicción sobre el área de que se trate.*
- d) Dos representantes técnicos de las organizaciones de productores existentes en el área.*
- e) Un representante técnico del Departamento de Planificación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.*
- f) Un representante de los Consejos Regionales Ambientales del área.*
- g) Un representante de la Academia Nacional de Ciencias.*

El Comité podrá invitar a otros miembros si le interesa y lo considera conveniente. Los invitados serán nombrados para efectos temporales o permanentes”.

La composición garantiza la participación todos los sectores tanto productivos como de la sociedad civil directamente afectada por las decisiones que se llegaren

a tomar. De la misma manera se establece el mecanismo de audiencias públicas¹¹³ con el fin de darle publicidad a las decisiones que se llegaren a tomar en el seno del comité y las cuales van a llegar a afectar directamente a los miembros de la comunidad¹¹⁴.

Los objetivos de las audiencias¹¹⁵ se encuentran de la misma manera definidos en la Ley y plantea de igual manera que no se debe delimitar la participación ciudadana de una sola manera, sino que se deben buscar métodos de participación acorde a las situaciones especiales que se tengan en cada comunidad:

“Artículo 40.- El comité del área deberá identificar y aplicar todos los otros mecanismos de participación adicionales a la audiencia pública, para propiciar la participación real de las comunidades, especialmente de los productores agropecuarios, en el proceso de elaboración y aplicación del plan del área, siempre que sus actuaciones se enmarquen dentro de la acción institucional y de derecho existentes; en todo momento prevendrá la creación de estructuras paralelas”.

¹¹³ Artículo 37.- La metodología participativa mediante la cual deben elaborarse y ejecutarse los planes de manejo, conservación y recuperación de suelos, deberá incluir, como mínimo, una audiencia pública en los centros de mayor población de las comunidades incluidas en el área, a esta audiencia el Ministerio de Agricultura y Ganadería deberá darle suficiente publicidad. A las audiencias podrán asistir las personas, agricultores o no, que habiten en el área donde se esté elaborando el plan o tengan interés en ella.

¹¹⁴ Artículo 38.- El Ministerio de Agricultura y Ganadería convocará la audiencia pública en el área. En ella se elegirá a los miembros representantes de las organizaciones de productores indicadas en el artículo 34 de esta ley

¹¹⁵ Artículo 39.- Los objetivos básicos de la audiencia pública serán:

- a) Brindar la información sobre el estado del recurso suelo, de acuerdo con los diagnósticos del área y las medidas propuestas para conformar el plan del área.
- b) Escuchar y retomar la opinión de los interesados para lograr consenso sobre las medidas y prácticas de manejo, conservación y recuperación de suelos por definirse en el plan del área.
- c) Evaluar la implementación del plan del área y darle seguimiento

Se procede nuevamente a incentivar la participación ciudadana y resaltar su importancia en la toma de decisiones ambientales, de las cuales se afectarán o beneficiarán las comunidades.

El Reglamento de la Ley¹¹⁶ complementa lo dispuesto en la misma, siendo de nuestro interés el fomento que se busca para la participación¹¹⁷ las comunidades para la toma de decisiones en los usos de suelo. De la misma manera las personas integrantes de las comunidades pueden servir de garantes del cumplimiento de la legislación ambiental y en caso de no ser de esta manera pueden interponer las denuncias ambientales correspondientes¹¹⁸.

1.6 Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural. Número 9036.

El antiguo Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), actualmente Instituto de Desarrollo Rural (INDER) ha tenido un papel relevante en el desarrollo de las áreas rurales. Mediante la nueva ley 9036 se crean figuras importantes para el desarrollo de las comunidades y fomento de la participación ciudadana como lo es el Consejo Regional de Desarrollo Rural¹¹⁹, mediante el desarrollo rural territorial¹²⁰.

¹¹⁶ Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos. Decreto 29375-MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT

¹¹⁷ Artículo 5. Son objetivos del presente Reglamento en consonancia con las disposiciones establecidas en la Ley 7779, los siguientes:

(...)

5. Fomentar la participación activa de las comunidades y los productores, en la generación de las opciones sobre el manejo y conservación de los suelos. (...)

¹¹⁸ Artículo 101. Los COVIRENAS y toda persona podrán vigilar y controlar el cumplimiento de la legislación y normas técnicas en materia de suelos y aguas y denunciar administrativa o judicialmente su incumplimiento.

¹¹⁹ Artículo 3. Definiciones. Para los propósitos perseguidos con esta ley se entenderá lo siguiente: (...) g) Consejo Regional de Desarrollo Rural: instancia regional de coordinación del desarrollo rural territorial en las regiones de planificación establecidas por el Inder, cuya coordinación será facilitada por este instituto.

¹²⁰ Artículo 3. Definiciones. Para los propósitos perseguidos con esta ley se entenderá lo siguiente: (...) i): proceso de cambio integral en materia económica, social, cultural e institucional, impulsado en un territorio rural, con la participación concertada y organizada de todos los actores sociales existentes en dicho territorio,

En su artículo 8, establece las estrategias de coordinación y fomento en la participación rural:

“Artículo 8.- Estrategias de coordinación y fomento en la participación rural.

El Inder asesorará y facilitará la participación y organización de los actores en los territorios rurales bajo los siguientes criterios:

- a) La unidad básica de la coordinación del desarrollo rural territorial la constituyen las instancias de convergencia de los actores sociales de cada territorio.*
- b) En el nivel regional, se constituirán los consejos regionales de desarrollo rural, con la participación de los entes públicos pertinentes y de las organizaciones de la sociedad civil participantes en los consejos territoriales de desarrollo rural.*
- c) El Inder facilitará, con fundamento en la Ley N.º 8801, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, la coordinación con los gobiernos locales y las diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales, las acciones que se realizarán en cada cantón del país, lo que permitirá la eficacia y la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles.*
- d) El Inder promoverá el diálogo y la negociación para fomentar la participación rural, facilitar la toma de decisiones y la formulación de estrategias para resolver las necesidades existentes en materia de desarrollo rural.*
- e) A nivel nacional, el órgano máximo de coordinación del desarrollo rural, en atención a las políticas emanadas del MAG en su condición de rector del sector agropecuario, será el Inder”.*

El Inder brindará apoyo económico a estos Consejos tanto a nivel territorial como regional¹²¹. Dentro de las finalidades de los Consejos se encuentra la formulación

orientado a la búsqueda de la competitividad, la equidad, el bienestar y la cohesión e identidad social de sus pobladores.

¹²¹ Artículo 11.- Apoyo del Inder a los planes de desarrollo rural territorial. El Inder y las instituciones públicas implicadas en el desarrollo territorial rural, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria de cada una de

de los planes de desarrollo rural territorial de los territorios y regiones¹²², en concordancia con los planes reguladores elaborados por las municipalidades, en los cuales deberá necesariamente incluir a los actores públicos como de la sociedad civil.

Actualmente el Inder posee los siguientes Consejos de Desarrollo Rural¹²³:

CUADRO 10. DESCRIPTIVO. CONSEJOS DE DESARROLLO RURAL CONSTITUTIDOS DE CONFORMIDAD CON LA LEY 9036. AUTORÍA PROPIA.

REGIÓN	NOMBRE	CONFORMACIÓN	FECHA DE CONSTITUCIÓN	FECHA DE APROBACIÓN DEL PLAN
Huetar Norte	Guatuso-Upala-Los Chiles	Consisten en los cantones alajuelenses de Guatuso, Upala y Los Chiles en la zona norte del país.	11 de diciembre de 2014	26 de junio de 2015
Huetar	San Carlos-	Está conformado	18 de agosto	19 de abril

ellas, podrán facilitar el acceso a recursos materiales y financieros para la formulación y ejecución de los planes de desarrollo rural territorial, en concordancia con su presupuesto, así como los recursos necesarios para el funcionamiento de los consejos de desarrollo rural, tanto en el nivel territorial como en el regional. A su vez, podrán asesorar en la ejecución del proceso de promoción y brindar la capacitación de los distintos actores participantes, así como el apoyo y seguimiento organizativo que estos requieran.

¹²² Artículo 13.- Formulación de los planes de desarrollo rural territorial. El Inder, con la participación de los actores rurales tanto públicos como de la sociedad civil, agrupados en los consejos territoriales y regionales de desarrollo rural, apoyará y facilitará la formulación de los planes de desarrollo rural territorial de cada uno de los territorios y regiones, los cuales deberán estar armonizados con los planes reguladores elaborados por las municipalidades que orientarán la acción del sector público implicado, de acuerdo con los objetivos establecidos en la presente ley.

¹²³ https://www.inder.go.cr/territorios_inder/. Consultada el 26 de setiembre de 2017.

Norte	Peñas Blancas-Río Cuarto	por la totalidad del cantón de San Carlos, así como el distrito de Peñas Blancas de San Ramón y Río Cuarto de Grecia, todos pertenecientes a la provincia de Alajuela.	2015	2016
Huetar Norte	Sarapiquí (Heredia)-Sarapiquí (Alajuela)	Conformado por el cantón de Sarapiquí de Heredia, así como el distrito de Sarapiquí del cantón de Alajuela.	4 de diciembre de 2014	13 de octubre de 2015
Región Chorotega	Bagaces-Cañas-Tilarán-Abangares	Conformado por los territorios de los cantones de Bagaces, Cañas, Tilarán y Abangares todos de la provincia de Guanacaste.	26 de noviembre de 2015	8 de setiembre de 2016
Región Chorotega	Santa Cruz-Carrillo	Conformado por los territorios de los cantones de	30 de julio de 2015	22 de abril de 2016

		Santa Cruz y Carrillo en Guanacaste.		
Región Chorotega	Liberia-La Cruz	Conformado por los territorios de los cantones de Liberia y La Cruz de Guanacaste.	12 de noviembre de 2014	1 de diciembre de 2015
Región Chorotega	Nicoya-Hojancha-Nandayure	Conformado por los territorios de los cantones de Nicoya, Hojancha y Nandayure de Guanacaste.	8 de julio de 2015	29 de abril de 2016
Región Brunca	Buenos Aires-Coto Brus	Conformado por los territorios de los cantones de Buenos Aires y Coto Brus de Puntarenas.	25 de setiembre de 2014	17 de setiembre de 2015
Región Brunca	Osa-Golfito-Corredores	Conformado por los cantones de Osa a excepción de los distritos de Sierpe y Bahía Drake, Golfito a excepción del distrito de Jiménez y Corredores de Puntarenas.	20 de agosto de 2014	10 de setiembre de 2015

Región Brunca	Península de Osa	Conformado por los distritos de Sierpe y Bahía Drake de Osa, así como Puerto Jiménez de Golfito.	9 de diciembre de 2015	15 de marzo de 2017
Región Brunca	Pérez Zeledón	Conformado por el territorio del cantón de Pérez Zeledón de San José.	29 de octubre de 2015	21 de octubre de 2016
Región Central	Atenas-Palmares- San Ramón- Naranjo- Zarcero	Conformado por los cantones de Atenas, Palmares, San Ramón, Naranjo y Zarcero.	28 de julio 2016	7 de diciembre de 2016
Región Central	Cartago-Oreamuno-El Guarco-La Unión	Conformado por el cantón central de Cartago, así como Oreamuno, El Guarco y La Unión.	30 de junio de 2016	14 de diciembre de 2016
Región Central	Desamparados - Acosta-Aserri	Conformado por los cantones de Desamparados, Acosta y Aserri de la provincia de San José.	6 de agosto de 2015	12 de agosto de 2016
Región	Dota-Tarrazú-	La conforman los	22 de julio de	4 de agosto

Central	León Cortés	cantones josefinos de Dota, Tarrazú y León Cortés.	2015	de 2016
Región Central	Paraíso-Alvarado	Está conformado por los territorios de los cantones de Paraíso y Alvarado en Cartago.	9 de diciembre de 2015	9 de noviembre de 2016
Región Central	Alajuela-Poás-Grecia-Valverde Vega	Conformado por el territorio de los cantones de Grecia (excepto el distrito de Río Cuarto)-Poás-Alajuela y Valverde Vega	19 de noviembre de 2015	25 de agosto de 2016
Región Central	Barva-Santa Bárbara-San Rafael-San Isidro-Santo Domingo-Vara Blanca	Conformado por los cantones de Barva, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Santo Domingo y el distrito de Vara Blanca	28 de junio de 2016	15 de diciembre de 2016
Región Central	Turrialba-Jiménez	Conformado por los cantones cartagineses de Turrialba y	30 de abril de 2014	30 de abril de 2015

		Jiménez		
Región Central	Puriscal-Turrubares-Mora-Santa Ana	Conformado por los cantones de Puriscal, Turrubares, Mora y Santa Ana todos de la provincia de San José.	5 de junio de 2014	3 de junio de 2015
Región Huetar Caribe	Limón-Matina	Conformado por los cantones de Limón y Matina.	25 de junio de 2015	14 de abril de 2016
Región Huetar Caribe	Pococí	Conformado por el cantón limonense de Pococí	23 de octubre de 2014	28 de octubre de 2015
Región Huetar Caribe	Siquirres-Guácimo	Conformado por los cantones limonenses de Siquirres y Guácimo	2 de julio del 2015	17 de marzo de 2016
Región Huetar Caribe	Talamanca-Valle de la Estrella	Conformado por el cantón de Talamanca y el distrito de Valle de la Estrella, del cantón central de Limón. Fue el primero de los territorios rurales del Inder que se	3 de octubre de 2013	25 de marzo de 2015

		conformó.		
Región Pacífico Central	Orotina-San Mateo-Esparza	Conformado por los cantones alajuelenses de Orotina y San Mateo, así como el cantón puntarenense de Esparza.	24 de octubre de 2015	30 de agosto de 2016
Región Pacífico Central	Paquera-Cóbano-Lepanto-Chira	Conformado por los distritos de Paquera, Cóbano, Lepanto y Chira todos pertenecientes al cantón de Puntarenas	29 de octubre de 2014	22 de julio de 2015
Región Pacífico Central	Puntarenas-Montes Oro	Conformado por los cantones Central de Puntarenas y Montes de Oro, cuya cabecera es Miramar.	18 de junio de 2015	26 de abril de 2016
Región Pacífico Central	Quepos-Garabito-Parrita	Conformado por los cantones de Quepos, Garabito y Parrita de Puntarenas.	15 de junio de 2016	5 de diciembre de 2016

Notas:

Fecha de constitución: Referente a la fecha de constitución del Consejo Territorial de Desarrollo Rural.

Fecha de aprobación del plan: Referente a la fecha de aprobación del Plan de Desarrollo Territorial.

Todos los anteriores comités tienen definido, según la información consignada en la página del Inder una fecha de reunión mensual, con la cual se le da seguimiento al plan aprobado, así como su aplicación.

Lo anterior denota un esfuerzo importante por parte del Inder, con el fin de fomentar el desarrollo y la participación ciudadana en temas varios incluidos el ambiental dentro de las comunidades.

1.7 Código Municipal. Número 7794.

El desarrollo de obras o proyectos en una comunidad va a tener necesariamente impactos en las comunidades donde se llegare a poner en práctica las mismas, es por ello que nuestros legisladores dispusieron que las consultas ciudadanas locales estuvieran a cargo de la Municipalidad de cada una de los cantones de nuestro país, al ser enfocadas únicamente en un espacio geográfico determinado. Nuestro Código Municipal en su artículo 4 establece la autonomía de las Municipalidades, así como la potestad de convocatoria para consultas populares:

“Artículo 4.-La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes: (...)

a) Dictar los reglamentos autónomos de organización y servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.

g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta Ley y su Reglamento.

h) Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población. (...)

(Así reformado por el aparte b) del artículo único de la Ley N ° 8679 del 12 de noviembre de 2008)¹²⁴.

Las Municipalidades dentro de sus competencias principales poseen la obligación de ordenar su territorio, esto mediante los planes reguladores, que poseen un proceso de consulta ciudadana.

Dentro de las consultas populares que puede convocar se encuentran los plebiscitos ambientales, los cuales trataran directamente aspectos relacionados con un proyecto ambiental que se pudiera llevar a cabo en una comunidad. De la misma manera se establece la importancia de un proceso de participación inclusivo, donde se contemplen a los diversos actores sociales al igual que sus características particulares para lograr una democracia inclusiva.

Es un deber de las Municipalidades fomentar una participación activa, consciente y democrática¹²⁵ de todos los actores para la toma de decisiones de los gobiernos locales cuando así sea la competencia y de igual manera velar un efectivo cumplimiento de estas.

El Consejo Municipal es quien de conformidad con el Código Municipal tiene la facultad para fijar las políticas y prioridades del municipio – esto mediante los planes reguladores – así como de convocar los plebiscitos:

“Artículo 13. — Son atribuciones del concejo:

¹²⁴ Código Municipal. Artículo 4.

¹²⁵ Artículo 5. Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas estarán obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan debidamente.

a) Fijar la política y las prioridades del desarrollo del municipio, conforme el programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el periodo para el cual fue elegido y mediante la participación de los vecinos.

(...)

k) Acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones, observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente. (Corrida la numeración del inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 8822 del 29 de abril de 2010, que lo traspaso del antiguo inciso j) al inciso k) actual). En la celebración de los plebiscitos, referendos y cabildos que realicen las municipalidades, deberán estar presentes los delegados que designe el Tribunal Supremo de Elecciones, quienes darán fe de que se cumplieron los requisitos formales exigidos en el código y el reglamento supra indicado. Los delegados del Tribunal supervisarán el desarrollo correcto de los procesos citados. (...) ¹²⁶”.

Conforme el numeral indicado es necesario siempre la presencia del Tribunal Supremo de Elecciones en la implementación de esta consulta ciudadana con el fin último de lograr una transparencia en el desarrollo y resultado de la consulta popular. La participación activa tanto de la Municipalidad, Tribunal Supremo de Elecciones, así como la sociedad civil garantizarán la adopción de una decisión acorde a las necesidades de las comunidades.

Por su parte en lo que respecta a los planes reguladores, el alcalde de conformidad con el artículo 17 del Código Municipal posee la obligación de desarrollar estos planes de ordenamiento territorial:

“Artículo 17. — Corresponden a la persona titular de la alcaldía las siguientes atribuciones y obligaciones:

¹²⁶ Código Municipal. Artículo 13.

(Así reformado el párrafo anterior por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre del 2008)

a) Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general.¹²⁷ (...)”.

Lo anterior fue reforzado mediante el decreto ejecutivo 39150-MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR denominado “Reglamento de la transición para la revisión y aprobación de Planes Reguladores”, publicado en La Gaceta número 172 del 3 de setiembre de 2015 – el cual actualmente se encuentra impugnado por una acción de inconstitucionalidad¹²⁸ –, estableció un periodo de transición para la revisión de la variable ambiental así como la aprobación de los planes reguladores. En este reglamento en su artículo 33 señala:

“Artículo 33.-Agilización en procesos municipales para elaboración y revisión de planes reguladores. De conformidad con lo establecido en el inciso a) del artículo 17 del Código Municipal N° 7794, se posibilita a que la relación entre el Concejo Municipal y la Alcaldía en los procesos de elaboración y revisión de planes reguladores, se desarrolle de la siguiente manera:

a. El Concejo Municipal toma el acuerdo para la elaboración de planes reguladores, comisionando a la Alcaldía para su tramitación respectiva, para lo cual puede recurrir al procedimiento de contratación administrativa.

b. El Concejo Municipal conoce los resultados del plan regulador de previo a comisionar a la Alcaldía para que lleve a cabo toda la tramitación referida a la revisión del plan regulador ante las instituciones correspondientes. El Concejo

¹²⁷ Ídem. Artículo 17.

¹²⁸ Dicho Reglamento se encuentra impugnado mediante expediente una acción de inconstitucionalidad por sus artículos 1, 2, 3, 4, 16, 21, 22, 23, 24, 31, expediente 15-014450-0007-CO. Actualmente se encuentra pendiente de resolución.

Municipal se reserva la potestad de la aprobación final del plan regulador, una vez que cuenten con todas las aprobaciones institucionales que correspondan.

c. Una vez cumplido con todo lo anterior, la Gobierno local procederá de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana N° 4240, a través de la realización de la audiencia pública, la aprobación final y publicación tanto literal como gráfica del plan regulador”¹²⁹.

En el inciso c indica establece expresamente la necesidad de una celebración de audiencia pública, para la aprobación final del plan regulador, el cual entraría mediante las normas comunes para la celebración de estas audiencias. Lo anterior es reforzado mediante el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana, número 4240 que señala:

“Artículo 17. Previamente a implantar un plan regulador o alguna de sus partes, deberá la municipalidad que lo intenta:

1) Convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial y divulgación adicional necesaria con la indicación de local, fecha y hora para conocer del proyecto y de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados. El señalamiento deberá hacerse con antelación no menor de quince días hábiles. (...)”¹³⁰.

Vemos como es importante la relación de normativa para la consecución de una efectiva participación ciudadana a nivel local, como los planes reguladores quienes son en gran medida quienes determinan la posibilidad de desarrollo de una obra o proyecto, que puede llegar a tener consecuencias ambientales para la comunidad. Los planes reguladores en muchas de las comunidades a nivel nacional no se encuentran implementados, por lo cual resulta aún más trascendente la participación ciudadana en el desarrollo de los mismos.

¹²⁹ Reglamento de la transición para la revisión y aprobación de Planes Reguladores. Artículo 33.

¹³⁰ Ley de Planificación Urbana. Artículo 17.

1.8 Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, decreto número 03-98 publicado en la gaceta del 21 de octubre de 1998.

El manual promulgado por el Tribunal Supremo de Elecciones nos brinda elementos muy importantes a considerar a la hora de la puesta en práctica de los procesos de participación ciudadana, como lo son en primera instancia las definiciones de las instancias de participación ciudadana:

“2.1.1. Consulta popular: Se entiende por consulta popular el mecanismo mediante el cual la Municipalidad somete a consideración de los ciudadanos un determinado asunto, a fin de obtener su opinión.

2.1.2. Plebiscito: Es la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal.

2.1.3. Referendo: Es la consulta popular que tiene por objeto la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo.

2.1.4. Cabildo: Es la reunión pública del Concejo Municipal y los Concejos Distritales, a la cual los habitantes del cantón son invitados a participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad”¹³¹.

También es importante recopilar un término sobre democracia directa, la cual finalmente es el objeto de la presente investigación:

Democracia directa: *“Por democracia directa se entiende aquí un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en*

¹³¹ Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, decreto número 03-98. Artículo 2.

las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades”¹³².

De igual manera el manual nos deja claros los objetivos en los cuales debe versar la consulta:

“2.2. Objeto de la Consulta Popular

La consulta popular puede versar sobre cualquier asunto, siempre que cumpla los siguientes requisitos:

2.2.1. Que el asunto a resolver sea de competencia Municipal.

2.2.2. Que el asunto a resolver no tenga un procedimiento debidamente reglado por la ley.

2.2.3. Que el resultado de la consulta pueda dar origen a un acto administrativo válido y eficaz de la autoridad Municipal.

2.2.4. Que la consulta verse sobre un asunto actual y de interés general para los habitantes de la comunidad¹³³”.

Para nuestro caso en concreto la solicitud de consulta ciudadana en materia ambiental encuadraría tanto en lo que sería una competencia municipal, así como que sea un asunto actual y de interés general para la comunidad al ser la materia ambiental de interés público para todos los ciudadanos y sus efectos de igual manera podrían eventualmente afectar a los habitantes de una comunidad.

Dentro de la información esencial para la elaboración de los procesos de consulta ciudadana se debe tener claro cuáles serán los alcances del mismo, así como

¹³² Altman, David. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México. 2010.

¹³³ Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, decreto número 03-98. Artículo 2.

sobre qué versará la misma. Por lo anterior se encuentra definida la información mínima que debe contener el acuerdo de convocatoria:

“2.3. Acuerdo de Convocatoria

El Concejo Municipal es el órgano competente para convocar a plebiscitos, referendos y cabildos a escala cantonal. Para ello, deberá dictar un acuerdo de convocatoria, que deberá comunicar al Tribunal Supremo de Elecciones, y que contendrá lo siguiente:

2.3.1. La fecha en que se realizará la consulta, no será a menos de tres meses de haber sido publicada la convocatoria en los casos de plebiscito y referendo, y de un mes en el caso de cabildo.

2.3.2. Definición clara y detallada del asunto que será objeto de consulta.

2.3.3. Indicación de la previsión presupuestaria pertinente para la realización de la consulta popular¹³⁴”.

La participación ciudadana en la consulta es el pilar fundamental del proceso, por lo cual la Municipalidad y su Consejo Municipal deben tomar acciones que vayan a garantizar la efectiva participación de todos los miembros de la comunidad¹³⁵. De igual manera es muy importante resaltar que cualquiera sea el resultado de la consulta es de acatamiento obligatorio¹³⁶ para todas las partes y no puede ser cuestionada posteriormente únicamente por el resultado de la misma. Es un acto de la soberanía del pueblo y en virtud de ello la máxima que consagra nuestra Constitución Política, por lo cual es de suma importancia contar con estos mecanismos de participación muy claros y con reglas acordes a nuestra realidad actual.

¹³⁴ Ibídem. Artículo 2.

¹³⁵ Artículo 3.4. Divulgación de la consulta. Sin perjuicio de lo anterior, el Concejo Municipal tomará todas las medidas necesarias a fin de dar amplia divulgación a la consulta en todo el cantón, y promover la efectiva participación ciudadana.

¹³⁶ Artículo 2.8. Eficacia del resultado de la consulta. El resultado de la consulta, cuando se trate de plebiscito o referendo, será de acatamiento obligatorio para el Concejo Municipal.

1.9 Creación del Consejo Científico de Cambio Climático. Decreto 40615.

La creación del Consejo de conformidad con el artículo 1 del decreto se da: “como un órgano independiente, de carácter consultivo, conformado por académicos, investigadores y expertos para asesorar al Gobierno de Costa Rica en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico en el área de cambio climático. Este Consejo estará adscrito a la Dirección de Cambio Climático de Ambiente y Energía (MINAE)”.

Destaca de este decreto la búsqueda de la idoneidad de los participantes¹³⁷ en este consejo además de ser puestos “*ad honorem*”. De la misma manera se establece el nombramiento de un Presidente¹³⁸ del Consejo estando dentro de sus funciones la de ser vocero del consejo y presidir reuniones.

El Ministerio de Ambiente y Energía “designará mediante oficio a los miembros del consejo científico en virtud de sus meritos y atestados por un plazo de tres años, prorrogables por igual plazo. El oficio en el que se designe a miembros del 4C deberá dejar constancia de los atestados y atributos de cada miembro¹³⁹”. De la misma manera prevé la posibilidad para que el Consejo establezca un estatuto interno¹⁴⁰ para el manejo interno así como externo del mismo.

¹³⁷ Artículo 3. El Consejo estará compuesto por ocho académicos, investigadores y expertos en cambio climático, sus causas, implicaciones y efectos. Los mismos podrán ser nacionales o extranjeros. Los miembros del Consejo serán designados por el Ministro de Ambiente y Energía, en virtud de sus atestados. Los miembros del Consejo participan *ad honorem* y en carácter personal, independientemente de su afiliación institucional.

¹³⁸ Artículo 5. El Consejo tendrá un plenario compuesto por todos sus miembros y una Presidencia. La Presidencia será elegida por los mismos miembros del plenario. La Presidencia del Consejo tendrá la vocería del Consejo, presidirá las reuniones u otras actividades organizadas por el Consejo. El Presidente será el depositario de los archivos de las minutas y correspondencia del Consejo.

¹³⁹ Artículo 9. Creación del Consejo Científico de Cambio Climático

¹⁴⁰ Artículo 8. El Consejo Científico de Cambio Climático podrá establecer internamente un estatuto que le facilite normar procedimientos y mecanismos a su interior. En el mismo podrá contemplar los mecanismos de ingreso y de salida de su membresía, así como esquemas de revocatoria y nulidad, mecanismos de quorum, elección y votación, el mecanismo para dar seguimiento y monitoreo de acuerdos; así como otros aspectos relevantes para el cumplimiento de los fines para los que el Consejo fue establecido.

Con la implementación de este tipo de iniciativas se busca aumentar la participación de actores dentro de las decisiones sobre temas de Cambio Climático, las cuales tendrán un respaldo técnico y científico al ser profesionales en estas ramas quienes generaran las opiniones.

1.10 Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

A continuación, se presente un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) de la normativa reseñada anteriormente:

CUADRO 11. ANALISIS FODA LEGISLACION NACIONAL. AUTORIA PROPIA.

NORMATIVA NACIONAL				
NORMA	FORTALEZA	OPORTUNIDAD	DEBILIDADES	AMENAZA
Constitución Política	Gobierno representativo. Art 9. Derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Art 50. Tribunal Supremo de Elecciones como órgano encargado de la	Fundamento jurídico esencial para aumentar la protección en materia ambiental.	Existe un gran desarrollo jurisprudencial de la Sala Constitucional, el cual aún no se ha logrado plasmar en leyes.	Si bien la jurisprudencia Constitucional es vinculante y de acatamiento obligatorio, actualmente hay poca claridad en las formas y métodos de participación ciudadana.

	participación ambiental. Potestad de legislar en el pueblo. Art 105.			
Ley Orgánica del Ambiente. Número 7554.	Ambiente como patrimonio común y derecho de disfrutarlo conforme al artículo 50 de la Constitución. Art. 2. Participación conjunta para mejorar el ambiente. Art 3. Participación de los habitantes. Art 6. Evaluación de impacto ambiental. Art 17.	Se fortalece el artículo 50 de la Constitución Política, propone la participación conjunta en asuntos ambientales, así como de los ciudadanos. Establece la obligación de realizar una evaluación de impacto ambiental para los proyectos que vayan a tener un impacto al ambiente.	No establece acciones concretas para la participación ciudadana ni en materia de colaboración, así como la falta de operatividad de los Consejos Regionales Ambientales. Las audiencias solicitadas en la evaluación de impacto ambiental pocas veces son llevadas a cabo.	Falta de reglas claras deja a la deriva la posibilidad de una participación activa.
Ley de	Promover la	Abarca el tema	No establece	Falta de

Conservación de la Vida Silvestre. Número 7317.	participación de las personas en materia ambiental. Art 7. Tomar parecer a las comunidades donde se vaya a establecer una zona de protección. Art 17.	de la participación ciudadana.	la manera de participación en la toma de decisiones.	reglas claras deja a la deriva la posibilidad de una participación activa.
Ley de Biodiversidad. Número 7788.	Comisión Nacional para la gestión de la biodiversidad (CONAGEBI O). Art 14. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Art 22. Consejo Nacional de Áreas de Conservación	Establece los consejos regionales y locales para la participación en materia ambiental para la toma de decisiones ambientales. Incluye la necesidad de la realización de audiencias públicas en proyectos que	Los Consejos en la práctica no son utilizados de manera correcta, no hay reuniones ni intercambio de opiniones. Las audiencias públicas no tienen reglas claras para su realización.	Al no fomentarse ni asegurarse la participación en materia ambiental no se hace inclusive el proceso de otorgamiento de permisos para las comunidades

	(CONAC). Art 25. Consejos regionales de áreas de conservación (CORAC). Art 29. Consejos Locales (COLAC). Art 29. Participación de los distintos sectores en la toma de decisiones ambientales. Artículo 30. Audiencias públicas en la realización de proyectos con impacto ambiental. Art 95.	generan impactos ambientales.		s eventualmen te afectadas por la relación de un proyecto.
Ley de uso, manejo y conservación de suelos.	Participación de las comunidades e interesados	Establece la participación ciudadana en la planificación	No se toma la opinión de las comunidades y hay una débil	Al no estar debidamente establecidos

Número 7779.	en los proyectos de uso de suelos. Artículo 2. Creación de comités para la participación en materia ambiental. Art 34. Deber de informar y objetivos de las audiencias públicas. Art 39. Deber de ampliar las formas de participación en materia ambiental. Art 40.	urbana, así como los usos de suelos para la conservación. Crea comités de participación en materia ambiental y las audiencias públicas, y deber de informar sobre los proyectos ambientales.	aplicación de la ley.	los procesos estos van a carecer de real efectividad.
Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario	Apoyo por parte del Inder en el desarrollo rural (artículo	Aumento en la participación ciudadana y ordenamiento territorial en	Efectiva participación ciudadana y aplicabilidad de los planes	Ausencia de presupuesto para el financiamiento del

(IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural. Número 9036.	11). Elaboración de planes de desarrollo específicos para cada una de las zonas (artículo 13).	concordancia con los planes reguladores.	de desarrollo.	instrumento.
Código Municipal. Número 7794.	Autonomía municipal. Art 4. Atribuciones del Consejo Municipal de convocar un plebiscito. Art 13. Atribuciones del alcalde. Art 17.	Potestades municipales para la celebración de procesos de participación. Potestades del alcalde y el Consejo Municipal para el desarrollo de planes reguladores.	No establece reglas específicas para la participación en materia ambiental. Es necesario referirse a otra normativa, la cual no está clara.	Al no haber procesos especializados en materia ambiental puede no llegar a tener una buena consecución en los mismos.
Manual para la realización de consultas populares a	Definiciones acerca de los procesos de participación, objetivos y forma de	Define las reglas y procedimientos para la participación ciudadana a nivel cantonal y	No establece reglas específicas para la participación en materia	Al no haber procesos especializados en materia ambiental

escala cantonal y distrital, decreto número 03-98	realización de la consulta. Art 2.	distrital.	ambiental.	puede no llegar a tener una buena consecución en los mismos.
Creación del Consejo Científico de Cambio Climático. Número 40615	Se crea un órgano técnico de consulta sobre aspectos relacionados al cambio climático.	Emisión de criterios técnicos y científicos para la toma de decisiones en aspectos relativos al cambio climático, siendo decisiones fundamentadas.	No cuenta con un reglamento interno para su manejo, a pesar de dejar abierta la posibilidad de su implementación.	Los criterios emitidos no lleguen a ser acatados.

CAPÍTULO 2. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR COSTA RICA CON REFERENCIA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

A continuación, se hará referencia a instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica, los cuales contienen referencias a mecanismos de participación ciudadana.

2.1 Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. ¹⁴¹. Ley 7414.

Desde su aprobación la Convención planteó mecanismos para compartir información, así como la posibilidad de participación de parte de los ciudadanos.

“Artículo 4

COMPROMISOS

1.- Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán:

(...)

c) Promover y apoyar con su cooperación el desarrollo, la aplicación y la difusión, incluida la transferencia, de tecnologías, prácticas y procesos que controlen, reduzcan o prevengan las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal en todos los sectores pertinentes, entre ellos la energía, el transporte, la industria, la agricultura, la silvicultura y la gestión de desechos.

d) Promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, inclusive la biomasa, los bosques y los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos.

(...)

f) Tener en cuenta, en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes y emplear métodos apropiados, por ejemplo evaluaciones del impacto, formulados y determinados a nivel nacional, con miras a reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente,

¹⁴¹ La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático fue adoptada en New York el 9 de mayo de 1992, entrando en vigor el 21 de marzo de 1994. Actualmente cuenta con 196 Estados parte.

de los proyectos o medidas emprendidos por las Partes para mitigar el cambio climático o adaptarse a él.

(...)

i) Promover y apoyar con su cooperación la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático y estimular la participación más amplia posible en ese proceso, incluida la de las organizaciones no gubernamentales. (...)”

En el inciso i) del artículo 4 se expresa claramente la obligación de los Estados parte de estimular la participación ciudadana de la manera más amplia. Estrechamente relacionado a la anterior el Acuerdo de París¹⁴² en su artículo 12 dispone:

“Las Partes deberán cooperar en la adopción de las medidas que correspondan para mejorar la educación, la formación, la sensibilización y participación del público y el acceso público a la información sobre el cambio climático, teniendo presente la importancia de estas medidas para mejorar la acción en el marco del presente Acuerdo”.

Vemos la ratificación y la importancia derivada del acceso a la información, así como la participación ciudadana en materia ambiental, en este caso relacionado al Cambio Climático.

2.2 Convenio sobre Diversidad Biológica y Anexos¹⁴³. Ley 7416.

¹⁴² Acuerdo dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, cuya aplicabilidad sería a partir del año 2020, una vez finalizado el Protocolo de Kioto. Fue negociado durante la XXI Conferencia sobre Cambio Climático por los 195 países que son miembros de la Convención siendo finalmente adoptado el 12 de diciembre de 2015. Para que sea vinculante el mismo debe ser ratificado por 55 países.

¹⁴³ El Convenio sobre Diversidad Biológica cuenta al día de hoy con 196 Estados parte. Su primera reunión fue en Nassau el 9 de diciembre de 1994.

El Convenio acerca aspectos esenciales como la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, lo cual es referido desde el objetivo del mismo:

“Artículo 1. Objetivos.

Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada”.

Lo anterior va de la mano con un esquema de participación para todos los habitantes, relacionado con las disposiciones del artículo 6:

“Artículo 6. Medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible.

Cada Parte Contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares:
a) Elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la parte contratante interesada. (...)”

Por su parte en los artículos 8 y 10 del Convenio nos introduce de una manera genérica la importancia de la participación ciudadana en temas de conservación y utilización sostenible de los recursos naturales como ejes fundamentales del desarrollo de las comunidades.

“Artículo 8. Conservación in situ.

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica.

(...)

j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.

k) Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas. (...)

“Artículo 10. Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

(...)

d) Prestará ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido.

Y

e) Fomentará la cooperación entre sus autoridades gubernamentales y su sector privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos”.

2.3 Convenio para la Conservación de Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres prioritarias en América Central¹⁴⁴. Ley 7433.

¹⁴⁴ El Convenio para la Conservación de Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres prioritarias en América Central fue suscrito en Managua, Nicaragua el 5 de junio de 1992. Se encuentra ratificado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

El Convenio en sus artículos 3 y 22 introduce la necesidad de una participación de la manera más amplia de los gobiernos locales, así como internacionales con el fin de lograr una adecuada gestión y protección de los recursos naturales.

“Artículo 3.- La conservación de la biodiversidad en hábitats o aguas fronterizas, requiere de la voluntad de todos, y de la cooperación externa, regional y global, en adición a los esfuerzos que las naciones desarrollen, por lo que se invita a la comunidad internacional a participar, técnica y financieramente, en nuestro esfuerzo”.

“Artículo 22.- Se deberá promover a través de todos los medios posibles, prácticas de desarrollo ambientalmente compatibles en las áreas circunvecinas a las áreas protegidas, no sólo para apoyar la conservación de los recursos biológicos, sino para contribuir a un desarrollo rural sustentable”.

Por su parte, en el artículo 35 hace referencia directa a la importancia de la participación ciudadana junto con la necesidad y obligación de brindar información a las comunidades con el fin de que estén mejor informados sobre la realidad, así como alcances de proyectos en sus comunidades.

“Artículo 35.- Se reconoce la importancia de la participación ciudadana en las acciones de conservación de la biodiversidad, por lo tanto, promover el desarrollo de materiales educativos para ser difundidos por los medios de comunicación, así como su inclusión en los programas educativos públicos y privados vigentes”.

2.4 Convenio sobre Conservación de Ecosistemas y Plantaciones Forestales¹⁴⁵. Ley 7572.

El Convenio supone un gran adelanto en materia de participación ciudadana, al

¹⁴⁵ El Convenio sobre conservación de ecosistemas y plantaciones forestales es un convenio regional, suscrito por Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá el 29 de octubre de 1993.

reconocer la importancia de la misma. Se debe resaltar además las consideraciones necesarias para las poblaciones indígenas – quienes por sus características intrínsecas y particularidades en cultura e idioma – deben ser consideradas de una manera distinta y analizar cada caso en particular.

“Artículo 5.- Los Estados de la Región deberán:

- a) Promover la participación de todos los interesados, incluidas las comunidades locales y las poblaciones indígenas, los empresarios, los trabajadores, las asociaciones gremiales, las organizaciones no gubernamentales y los particulares y los habitantes de las zonas forestales, en la planificación, ejecución y evaluación de la política nacional que se dé como producto de esta Convención.*
- b) Reconocer y apoyar debidamente la diversidad cultural, respetando los derechos, obligaciones y necesidades de las poblaciones indígenas, de sus comunidades y otros habitantes de las zonas boscosas”.*

2.5 Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra Desertificación por Sequia en África¹⁴⁶. Ley 7699.

La Convención de la ONU introduce el concepto de participación ciudadana en temas ambientales. La definición incluye la participación efectiva sin discriminación alguna, siendo esta un gran aporte para la búsqueda de la protección del medio ambiente, lo cual se ve reflejado en su artículo 10:

“Artículo 10

Programas de acción nacionales

(...) 2.- Los programas de acción nacionales deben especificar las respectivas funciones del gobierno, las comunidades locales y los usuarios de la tierra, así como determinar los recursos disponibles y necesarios. Entre otras cosas, los

¹⁴⁶ La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra Desertificación por Sequia en África fue adoptada el 17 de junio de 1994 en París y abierta para firma el 14 de octubre de 1994 entrando finalmente en vigor el 26 de diciembre de 1996. La Convención cuenta con 193 Estados parte.

programas de acción nacionales:

(...) e) promoverán políticas y reforzarán marcos institucionales para fomentar la cooperación y la coordinación, en un espíritu de asociación, entre la comunidad de donantes, los gobiernos a todos los niveles, las poblaciones locales y los grupos comunitarios, y facilitarán el acceso de las poblaciones locales a la información y tecnología adecuadas;

f) asegurarán la participación efectiva a nivel local, nacional y regional de las organizaciones no gubernamentales y las poblaciones locales, tanto de mujeres como de hombres, especialmente de los usuarios de los recursos, incluidos los agricultores y pastores y sus organizaciones representativas, en la planificación de políticas, la adopción de decisiones, la ejecución y la revisión de los programas de acción nacionales; (...)"

Por su parte el artículo 19 hace hincapié en la importancia de la educación ciudadana, así como la plena participación de la población en materia ambiental con el fin de fomentar la toma de decisiones informadas en materia ambiental.

“Artículo 19

Fomento de capacidades, educación y sensibilización del público

1.- Las Partes reconocen la importancia del fomento de capacidades, esto es, del desarrollo institucional, la formación y la ampliación de las capacidades locales y nacionales, para los esfuerzos de lucha contra la desertificación y mitigación de la sequía. Las Partes promoverán esas capacidades, según corresponda, mediante:

a) la plena participación de la población a todos los niveles, especialmente a nivel local, en particular de las mujeres y los jóvenes, con la cooperación de las organizaciones no gubernamentales y locales;

b) el fortalecimiento de la capacidad de formación e investigación a nivel nacional en la esfera de la desertificación y la sequía;

(...)

3.- Las Partes cooperarán entre sí y a través de organizaciones intergubernamentales competentes, así como con organizaciones no

gubernamentales, a los efectos de emprender y apoyar programas de sensibilización del público y de educación en los países afectados y, donde proceda, en los países Partes no afectados, para fomentar una comprensión de las causas y efectos de la desertificación y la sequía y de la importancia de alcanzar los objetivos de la presente Convención. A este efecto:

- a) lanzarán campañas de sensibilización dirigidas al público en general;*
- b) promoverán de manera permanente el acceso del público a la información pertinente, así como una amplia participación del mismo en las actividades de educación y sensibilización;*
- c) alentarán el establecimiento de asociaciones que contribuyan a sensibilizar al público;*
- d) prepararán e intercambiarán material, en lo posible en los idiomas locales, para impartir educación y sensibilizar al público, intercambiarán y enviarán expertos para capacitar a personal de los países Partes en desarrollo afectados a fin de que pueda aplicar los correspondientes programas de educación y sensibilización, y aprovecharán plenamente el material educativo pertinente de que dispongan los organismos internacionales competentes;*
- (...)*
- f) prepararán programas interdisciplinarios basados en la participación que integren la sensibilización en materia de desertificación y sequía en los sistemas de educación, así como en los programas de educación no académica, de adultos, a distancia y práctica”.*

2.6 Aprobación del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹⁴⁷. Ley 8219.

El Protocolo de Kyoto tiene en cuenta un aspecto de suma relevancia en lo que respecta a las responsabilidades de todos los Estados, así como las personas,

¹⁴⁷ El Protocolo de Kioto sobre el cambio climático fue aprobado el 11 de diciembre de 1997, en Kioto, Japón. Entró en vigor el 16 de febrero de 2005 y actualmente cuenta con 187 Estados parte. Cabe destacar que Estados Unidos quien es el mayor emisor de gases de efecto invernadero no ha ratificado el Protocolo.

toda vez que define las mismas como comunes pero diferenciadas, en virtud de que si bien todas las acciones humanas tienen un peso en el ambiente hay Estados que contaminan en mayor medida contribuyendo al cambio climático y debe ser que cada uno asuma la responsabilidad correspondiente (artículo 10). De igual manera la investigación, acceso a la información y participación resultan esenciales dentro del Protocolo.

“Artículo 10

Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y las prioridades, objetivos y circunstancias concretos de su desarrollo nacional y regional, sin introducir ningún nuevo compromiso para las Partes no incluidas en el anexo I aunque reafirmando los compromisos ya estipulados en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y llevando adelante el cumplimiento de estos compromisos con miras a lograr el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta lo dispuesto en los párrafos 3, 5 y 7 del artículo 4 de la Convención:

b) Formularán, aplicarán, publicarán y actualizarán periódicamente programas nacionales y, en su caso, regionales que contengan medidas para mitigar el cambio climático y medidas para facilitar una adaptación adecuada al cambio climático;

(...)

d) Cooperarán en investigaciones científicas y técnicas y promoverán el mantenimiento y el desarrollo de procedimientos de observación sistemática y la creación de archivos de datos para reducir las incertidumbres relacionadas con el sistema climático, las repercusiones adversas del cambio climático y las consecuencias económicas y sociales de las diversas estrategias de respuesta, y promoverán el desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad y de los medios nacionales para participar en actividades, programas y redes internacionales e intergubernamentales de investigación y observación sistemática, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 5 de la Convención;

e) Cooperarán en el plano internacional, recurriendo, según proceda, a órganos

existentes, en la elaboración y la ejecución de programas de educación y capacitación que prevean el fomento de la creación de capacidad nacional, en particular capacidad humana e institucional, y el intercambio o la adscripción de personal encargado de formar especialistas en esta esfera, en particular para los países en desarrollo, y promoverán tales actividades, y facilitarán en el plano nacional el conocimiento público de la información sobre el cambio climático y el acceso del público a ésta. Se deberán establecer las modalidades apropiadas para poner en ejecución estas actividades por conducto de los órganos pertinentes de la Convención, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 6 de la Convención; (...)”

2.7 Aprobación del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes¹⁴⁸. Ley 8538.

Esta Convención de igual manera incluye un tratamiento en el tema de participación ciudadana, específicamente en el artículo 10 el cual indica:

“Artículo 10. Información, sensibilización y formación del público.

1.- Cada Parte, dentro de sus capacidades, promoverá y facilitará:

(...)

d) La participación del público en el tratamiento del tema de los contaminantes orgánicos persistentes y sus efectos para la salud y el medio ambiente y en la elaboración de respuestas adecuadas, incluida la posibilidad de hacer aportaciones a nivel nacional acerca de la aplicación del presente Convenio (...)”

¹⁴⁸ El Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes fue firmado el 23 de mayo del 2001 en Estocolmo, entrando en vigor el 17 de mayo de 2004. Actualmente hay 172 Estados parte.

2.8 Convenio de Rotterdam para la aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de Comercio Internacional¹⁴⁹. Ley 8705.

Esta Convención de igual manera incluye un tratamiento en el tema de participación ciudadana, específicamente en el artículo 1 el cual indica:

“El objetivo del presente Convenio es promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos de las Partes en la esfera del comercio internacional de ciertos productos químicos peligrosos a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles daños y contribuir a su utilización ambientalmente racional, facilitando el intercambio de información acerca de sus características, estableciendo un proceso nacional de adopción de decisiones sobre su importación y exportación y difundiendo esas decisiones a las Partes”.

Establece de igual manera la responsabilidad compartida en la utilización de estos productos, así como el deber de involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre la inclusión de los productos en el Convenio.

2.9 Convención Marco Sobre Cambio Climático. Acuerdo de París. Ley 9405.

Mediante la sesión número 21 de las Partes, así como la undécima sesión de la Conferencia de las Partes en calidad de la reunión de las Partes al Protocolo de Kyoto, se llevó a cabo del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2015, en París, Francia.

¹⁴⁹ El Convenio de Rotterdam para la aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de Comercio Internacional entró en vigor el 24 de febrero de 2004. Se han dado dos reuniones sobre la Conferencia de los estados parte el 20 al 24 de setiembre de 2004 así como del 27 al 30 de setiembre de 2005. Hay 155 Estados parte.

El acuerdo posee mucha relevancia al ser el “primer acuerdo universal legalmente vinculante sobre cambio climático, apoyar la transformación del crecimiento mundial y el desarrollo y abrir la puerta a un futuro bajo en emisiones de carbono, estable y sostenible”¹⁵⁰.

Lo que busca este acuerdo es reforzar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobada en Nueva York el 9 de mayo de 1992. Por su lo cual en su artículo 2 establece:

“1. El presente Acuerdo, al mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello:

a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 oC con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 oC con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;

b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos;

c) Elevar las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

¹⁵⁰ http://unfccc.int/porta1_espanol/essential_background/acuerdo_de_paris/items/10085.php. Consultada el 09 de enero de 2018.

2. El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”¹⁵¹.

El reto del cambio climático supone una colaboración de todas las naciones para hacerle frente a este problema real. Dentro de este contexto resulta importante la participación ciudadana, así como el acceso a la información, siendo plasmado en el artículo 12 del Acuerdo:

“Las Partes deberán cooperar en la adopción de las medidas que correspondan para mejorar la educación, la formación, la sensibilización y participación del público y el acceso público a la información sobre el cambio climático, teniendo presente la importancia de estas medidas para mejorar la acción en el marco del presente Acuerdo”¹⁵².

Lo anterior es otra herramienta para fomentar la participación ciudadana en materia ambiental, específicamente en el campo del cambio climático.

Nuestro país mediante la Ley número 9405, publicada en la Gaceta 192 del 6 de octubre de 2016 el cual entró en vigencia el 4 de noviembre de 2016 se aprobó de manera integral el Acuerdo de París. Lo anterior fue ratificado mediante el reglamento número 39945, publicado en la Gaceta 217 del 11 de noviembre de 2016 y entrado en vigencia del 6 de octubre de 2016.

En virtud de lo anterior, Costa Rica comunicó durante la COP 21, su primera Contribución Determinada a Nivel Nacional¹⁵³ con metas ambientales al año 2030.

¹⁵¹ Acuerdo de París. <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09r01s.pdf>. Consultado el 09 de enero de 2018.

¹⁵² Idem.

¹⁵³<http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Costa%20Rica%20First/INDC%20Costa%20Rica%20Version%202%200%20final%20ES.pdf>. Consultada el 2 de abril de 2018.

Al respecto el autor Mario Peña Chacón señala: “Las medidas y metas asumidas por Costa Rica a través del NDC, son de naturaleza progresiva y vinculante. Se trata de medidas progresivas porque conllevan el desarrollo y la implementación de una serie de acciones, graduales y concatenadas, a lo largo del tiempo y hasta el vencimiento del plazo establecido para su cumplimiento efectivo”¹⁵⁴. Lo anterior denota el compromiso asumido por Costa Rica en procura de un mejoramiento ambiental debido a metas claras y establecidas para lograr dichos objetivos.

2.10 Conclusiones generales sobre los instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica con referencia a la participación ciudadana

Conforme se desarrolló líneas atrás podemos apreciar la gran cantidad de instrumentos internacionales aprobados por Costa Rica, los cuales poseen obligaciones sobre desarrollo de investigaciones, brindar información objetiva y acertada, así como fomentar la participación ciudadana en temas ambientales. Ante la gran cantidad de obligaciones de diversos instrumentos internacionales se reafirma la postura de la necesidad de un instrumento único para el fomento y correcta participación ciudadana en materia ambiental.

CUADRO 12. RECOPIULATORIO. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR COSTA RICA. AUTORIA PROPIA.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR COSTA RICA	
NOMBRE	PRINCIPIOS
Ley 7414. Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Establece la obligación de los Estados parte de estimular la participación ciudadana de la manera más amplia.

¹⁵⁴ Peña Chacón, Mario. El control jurisdiccional de los compromisos de París sobre el cambio climático. <http://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/2018/01/29/el-control-jurisdiccional-de-los-compromisos-de-paris-sobre-el-cambio-climatico/>. Consultado el 2 de abril de 2018.

Ley 7416. Convenio sobre Diversidad Biológica y Anexos	<p>Contiene aspectos relevantes sobre la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, lo cual van de la mano con un esquema de participación para todos los habitantes.</p> <p>Introduce la importancia de la participación ciudadana en temas de conservación y utilización sostenible de los recursos naturales como ejes fundamentales del desarrollo de las comunidades.</p>
Ley 7433. Convenio Conservación de Biodiversidad y Protección Áreas Silvestres	<p>Establece la necesidad de una participación de la manera más amplia de los gobiernos locales, así como internacionales con el fin de lograr una adecuada gestión y protección de los recursos naturales.</p> <p>Indica la importancia de la participación ciudadana junto con la necesidad y obligación de brindar información a las comunidades.</p>
Ley 7572. Convenio sobre Conservación de Ecosistemas y Plantaciones Forestales	<p>Reconocer la importancia de la participación ciudadana.</p> <p>Establece la diferenciación que debe hacerse acerca de las poblaciones indígenas por sus particularidades en cultura e idioma.</p>
Ley 7699. Convención ONU de Lucha contra Desertificación por Sequia en África	<p>Establece la necesidad de la participación ciudadana en temas ambientales.</p> <p>Conceptos de participación efectiva sin</p>

	discriminación. Resalta la importancia de la educación ciudadana, así como la plena participación de la población en materia ambiental.
Ley 8219. Aprobación del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Establece el concepto de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Importancia de la investigación, acceso a la información y participación.
Ley 8538. Aprobación del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes	Sobre el tema de contaminantes orgánicos persistentes y sus efectos incluye la necesidad de incorporar la participación ciudadana.
Ley 8705. Convenio de Rotterdam para la aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de Comercio Internacional	Posibilidad de participación para la aprobación e inclusión de plaguicidas y productos químicos perjudiciales para la salud.
Ley 9405. Acuerdo de París.	Participación del público y el acceso público a la información sobre el cambio climático.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA: SALA CONSTITUCIONAL, TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES Y DICTÁMENES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN EL TEMA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL.

3.1 Jurisprudencia Sala Constitucional

3.1.1. Sentencia 262-2009.

La sentencia – al incluir varios temas relativos a la participación ciudadana en materia ambiental – se dividirá en apartes para una mejor comprensión. La sentencia hace un recuento inicial sobre la importancia de la participación ciudadana en los temas ambientales al indica: *“La participación ciudadana en los asuntos ambientales abarca dos puntos esenciales: el derecho a la información relativa a los proyectos ambientales, o que puedan causar una lesión a los recursos naturales y al medio ambiente, y la garantía de una efectiva participación en la toma de decisiones en estos asuntos. Por ello, el Estado costarricense no sólo debe invitar a la participación ciudadana, sino que debe promoverla y respetarla cuando se produzca (Sentencias número 2001-10466, supra citada). De esta suerte, resulta de gran importancia la puesta a disposición de los interesados de la información que en la materia tengan en las oficinas públicas, caso de la relativa a los estudios de impacto ambiental a cargo de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, o la requerida para la aprobación de los planes reguladores de las respectivas municipalidades”*.

Posteriormente continúa con una referencia al principio 10 de la Declaración de Río acerca de la importancia del acceso a la información ambiental y como Costa Rica al ser parte de los países suscriptores debe acatar lo dispuesto en ella:

“Fue la Convención de Río la que en el principio 10 elevó esta participación a rango de principio en materia ambiental, al señalar

"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona debe tener adecuada formación sobre el medio ambiente que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la

población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes."

De este principio, se evidencia claramente la importancia que a nivel internacional se da a las cuestiones ambientales, y en general, sobre todo, a la participación de la sociedad civil en decisiones de gran trascendencia para la comunidad. Al ser Costa Rica un Estado signatario, este instrumento ciertamente la obliga y condiciona, pues esa es la consecuencia de su suscripción, según con consideró este Tribunal, en sentencia número 8319-2000, de las diez horas dieciocho minutos del ocho de setiembre del dos mil:

"Así, su propósito es que las decisiones gubernamentales sean consecuencia de una discusión que no se constriña a pequeños núcleos oficiales o de intereses parcializados, sino que sean tomadas en consideración otras opiniones, con la apertura necesaria para crear el debate ampliado, aunque sin dejar de cumplirse, claro, los requisitos que establece la legislación correspondiente. No se trata de una desconstitucionalización del principio de legalidad de la Administración Pública, aunque sí por supuesto, de una forma de gobierno más democrático, que amplía los foros de debate sobre temas como el de la protección al medio ambiente, y que por virtud de ello, quedan abiertos a la intervención y opinión ciudadana. Estamos, pues, ante una opción ya muy aceptada en la evolución del concepto de democracia y este amparo ofrece una magnífica oportunidad de darle clara y efectiva vigencia, para que no se quede en el mero discurso. Por eso mismo es que la cuestión ambiental es un tema que ya la Sala ha reconocido como aquellos que otorgan a los particulares una legitimación especial, y de la que se reconoce como un «derecho reaccional» (vid. sentencia 2233-93 y 3705-93 de esta Sala).

«En el derecho ambiental, el presupuesto procesal de la legitimación tiende a extenderse y ampliarse en una dimensión tal, que lleva necesariamente al abandono del concepto tradicional, debiendo entender que en términos generales, toda persona puede ser parte y que su derecho no emana de títulos de propiedad, derechos o acciones concretas que pudiera ejercer según las reglas del derecho

convencional, sino que su actuación procesal responde a lo que los modernos tratadistas denominan el interés difuso, mediante el cual la legitimación original del interesado legítimo o aún del simple interesado, se difunde entre todos los miembros de una determinada categoría de personas que resultan así igualmente afectadas por los actos ilegales que los vulneran. Tratándose de la protección del ambiente, el interés típicamente difuso que legitima al sujeto para accionar, se transforma, en virtud de su incorporación al elenco de los derechos de la persona humana, convirtiéndose en un verdadero "derecho reaccional", que, como su nombre lo indica, lo que hace es apoderar a su titular para "reaccionar" frente a la violación originada en actos u omisiones ilegítimos.» (vid. sentencia 3705-93)

Es por ello, que por Ley 7412 del 03 de junio de 1994, la Asamblea Legislativa reformó el artículo 50 de la Constitución Política, garantizando a toda persona el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En esta materia, entonces, existe la legitimación para denunciar actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado, a través del acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos. De esta manera, cuando la Constitución Política hace mención de que el Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable, hemos de tener claro que la participación ciudadana no se limitaría al mero ejercicio del derecho al voto, o a la aspiración de alcanzar un cargo público de elección popular, sino, además y en esta nueva visión, a la de que a las personas se les ofrezca la oportunidad real de contribuir a la toma de las decisiones políticas del Estado, especialmente cuando éstas tengan trascendencia nacional, o eventualmente pudieren afectar los derechos fundamentales de ciertos sectores de la población. De los artículos 1 y 50 Constitucionales se rescata pues, la consideración que los ciudadanos merecen en un estado democrático, en el cual puedan al menos tener acceso a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, tal y como lo señalan los recurrentes. El precepto comentado, entonces, recoge el principio citado a través del acceso a la información de que se dispone y a la divulgación de ella, para que la toma de decisiones no se circunscriba a un limitado grupo de intereses. Ciertamente, que en la materia que ahora analizamos,

nuestro ordenamiento jurídico ya prevé que los particulares pueden solicitar a la SETENA llevar a cabo audiencias públicas, para efecto de que se tomen en cuenta las posiciones formuladas por las comunidades interesadas en la toma de decisiones que afectan el ambiente, lo que ha sido recogido en la Ley Orgánica del Ambiente y de su Reglamento, como informó la autoridad recurrida."

De lo anterior rescatamos los siguientes aspectos:

- La necesidad de una participación ciudadana verdaderamente activa.
- El derecho de acceso a la información.
- El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado de los costarricenses.
- La celebración de audiencias públicas en materia ambiental es esencial para la participación de los ciudadanos.

Continúa haciendo referencia a la Ley Orgánica del Ambiente y como reconoce los principios de participación de los ciudadanos y publicidad de la información en los artículos 6 y 23 de dicha Ley los cuales ya han sido analizados en el presente trabajo de investigación. De la misma manera la sentencia hace un análisis sobre el principio de participación ciudadana:

"Este principio de la participación ciudadana en los asuntos ambientales, nace y se justifica precisamente de la aplicación de la positivación del principio democrático - consagrado en el artículo 1° de la Constitución Política-. Es importante resaltar que esta participación se puede lograr en forma individual, a través de grupos asociativos de orden particular, así como también a través de los gobiernos locales, a quienes, por su competencia asignada en el artículo 169 de la Constitución, se les reconoce plena competencia para promoverla en los asuntos que de algún modo puedan afectar la comunidad de su jurisdicción, y más bien, si no lo hace, estaría incumpliendo uno de sus cometidos que el constituyente le asignó, y que ha sido desarrollada en la legislación ordinaria

"Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las tomas de decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas estarán obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan debidamente" (artículo 5 del Código Municipal).

Queda claro que la participación ciudadana y de las municipalidades es de trascendental importancia a fin de promover la conciencia en los problemas ambientales y para coadyuvar en la toma de decisiones de las instituciones encargadas de la preservación, vigilancia y protección del medio ambiente y los recursos naturales".

Respecto a la participación comunal en asuntos ambientales y la información ambiental fue señalado: *"Con lo que se resalta que la participación comunal en la toma de decisiones en materia ambiental forma parte del procedimiento al que debe sujetarse el Estado, y a la vez es integrante del derecho fundamental de toda persona, en los términos previstos en el artículo 50 de la Constitución Política. Por ello, reiteradamente la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el derecho de audiencia hace parte del debido proceso sustantivo y que es una forma de expresión de la democracia participativa". (...). Sobre el tema de información en materia de ambiente, se ha indicado: "En materia del medio ambiente debemos trasladar este concepto sobre el derecho de información a una nueva perspectiva que tiene todo individuo o colectividad de solicitar información y de ser informado por cualquier ente estatal [información] que no puede ser obstruida por las instituciones estatales referentes a cualquier proyecto que pueda afectar el goce de su derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Es entonces esta, la garantía que permitirá participar a cualquier individuo o colectividad, haciendo uso de los intereses difusos del acceso a la participación, dentro de los procesos de toma de decisiones que afecten ese derecho, pues lo contrario sería ilusorio y la norma constitucional resultaría superflua [...]" (sentencia número 2331-96, supra citada). En esta especial materia, toda persona debe tener adecuada información sobre los materiales y las actividades o proyectos que pueden implicar un peligro o amenaza para las comunidades (derecho a la salud), y para la*

conservación y preservación del medio ambiente (derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado), así como para la efectiva oportunidad de participar en los procesos de adopción de tales decisiones; toda vez que tratándose del derecho al ambiente, la legitimación corresponde al ser humano como tal, pues la lesión a este derecho fundamental la sufre tanto la comunidad –como un todo-, como el individuo en particular. Por ello, la Administración debe facilitar y fomentar la sensibilidad y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos, no sólo de los miembros de la comunidad, sino también de la ciudadanía en general, en tanto en materia ambiental se ha considerado la existencia de un verdadero interés difuso (según se había anotado anteriormente en esta sentencia).”

Sobre el correcto acceso a la información la sentencia señala:

“La debida observación de este mandato de informar adecuadamente a la población, ha sido precisado y efectivamente aplicado en la jurisprudencia de la Sala, cuando en sentencia número 2004-13414, de las nueve horas veintinueve minutos del veintiséis de noviembre de dos mil cuatro, estableció que:

“Este Tribunal en anteriores oportunidades se ha referido a la consulta a las comunidades como parte del procedimiento administrativo para la obtención del estudio de impacto ambiental, que es requisito previo al inicio de labores de explotación, en el siguiente sentido:

“IV.-

“...Antes de analizar los alegatos de las partes, cabe señalar que el proceso de Evaluación Ambiental de Proyectos tiene por objeto identificar, predecir, interpretar, y comunicar a los interesados preventivamente, el efecto de un proyecto sobre el medio ambiente. Es un procedimiento administrativo de control de proyectos que, apoyado en un estudio técnico sobre las incidencias ambientales de una actividad determinada, denominado Estudio de Impacto Ambiental (documento técnico que debe presentar el promotor o titular del proyecto) y en un trámite de participación pública, permite a la autoridad ambiental

competente emitir una declaración de impacto ambiental, rechazando, aprobando o modificando el proyecto. El artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente impone la obligatoriedad de que la Secretaría Técnica Nacional Ambiental evalúe el impacto ambiental de las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, previo a que éstas inicien. La Evaluación Ambiental involucra una serie de fases en las que participan el desarrollador del proyecto, el ente fiscalizador competente (SETENA en el caso de Costa Rica), y la sociedad civil. Inicia con la presentación del Formulario de Evaluación Ambiental Preliminar, documento que debe evaluar el Grupo de Evaluación Preliminar de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental. Posteriormente, se determina qué instrumento de evaluación ambiental requiere la actividad, y el desarrollador presenta el documento que debe ser examinado a fin de determinar si se requiere o no información adicional. El desarrollador del proyecto debe rendir una garantía y nombrar un Regente Ambiental, además de dar una declaración de compromisos ambientales. No es sino hasta que se cumplen todas estas etapas que el proyecto obtiene la declaración de viabilidad ambiental por parte de SETENA, por lo que una vez que se ha llevado a cabo todo el proceso es que puede considerarse satisfecho el requerimiento del artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente. (sentencia número 2003-04818 de las diez horas con cincuenta y un minutos del treinta de mayo del dos mil tres).-

Así las cosas, en este caso, lleva razón el recurrente al acusar que no se ha dado la consulta a las comunidades que pudieran resultar afectadas por el otorgamiento de la concesión de explotación cuestionada. Es claro que la audiencia que se echa de menos, debe en todo caso darse de previo a la aprobación del estudio de impacto ambiental por parte de ese Ministerio del Ambiente y Energía. Para tal efecto la administración debe informar en forma amplia, completa y veraz a las comunidades que se verán afectadas por la exploración y explotación minera en la zona de su actividad.”

Finalmente es necesario resaltar lo indicado por la Sala en la correcta participación ciudadana en materia ambiental y como es de suma relevancia para la toma de decisiones, en el caso en concreto la protección del recurso hídrico:

“Esta necesidad de brindar debida participación a la población que de alguna manera pueda verse afectada con la realización de este tipo de proyectos, guarda un fundamento especial en materia de utilización del recurso hídrico, en el sentido que partiendo del reconocimiento del derecho al agua como un derecho fundamental, la Sala ha reconocido que debe declararse la inconformidad constitucional de cualquier medida que por intereses patrimoniales o de otra índole, impidan a una comunidad determinada acceder al agua para la satisfacción de sus necesidades –ver sentencia número 2001-5217, de las diez horas trece minutos del quince de junio de dos mil uno- de forma que toda acción o disposición que impida que una comunidad tenga acceso al agua potable cuando se reúnan las condiciones para ello, debe ser declarada violatoria de los derechos constitucionalmente reconocidos”.

3.1.2. Sentencia 6922-2010.

La sentencia que a continuación se analizara es referente al “caso Crucitas”, sobre una empresa de capital canadiense que buscaba la extracción de oro a cielo abierto. El caso fue muy significativo, siendo la sentencia muy amplia en consideraciones ambientales generando un excelente insumo en lo que respecta a la protección del ambiente. Para nuestro caso en concreto se analizarán las valoraciones de la Sala en lo que respecta a la participación ciudadana en los procesos de evaluación ambiental.

Relativo al procedimiento de evaluación ambiental y la necesidad de informar y consultar a las comunidades, así como la implementación del principio 10 de la Declaración de Río indicaron lo siguiente:

“XVII.- Sobre el procedimiento de la evaluación ambiental y la necesaria comunicación, información y diálogo con la población. La realización de la evaluación ambiental en los términos dichos, implica el cumplimiento de los pasos normativamente establecidos para la actuación de las autoridades públicas involucradas, especialmente la Secretaría Técnica Nacional Ambiental. Dentro de este procedimiento resulta particularmente relevante la necesidad de informar públicamente a la población que positiva o negativamente pueda verse afectada con la ejecución de obras con impacto ambiental, trascendiendo de la mera transmisión de información para propender al establecimiento de un diálogo que aporte insumos de previo al otorgamiento de la viabilidad ambiental. Así, en la precitada sentencia 2003-6322, estableció la Sala que:

“11.- participación ciudadana en los asuntos ambientales: La participación ciudadana en los asuntos ambientales abarca dos puntos esenciales: el derecho a la información relativa a los proyectos ambientales, o que puedan causar una lesión a los recursos naturales y al medio ambiente, y la garantía de una efectiva participación en la toma de decisiones en estos asuntos. Por ello, el Estado costarricense no sólo debe invitar a la participación ciudadana, sino que debe promoverla y respetarla cuando se produzca (Sentencias número 2001-10466, supra citada). De esta suerte, resulta de gran importancia la puesta a disposición de los interesados de la información que en la materia tengan en las oficinas públicas, caso de la relativa a los estudios de impacto ambiental a cargo de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, o la requerida para la aprobación de los planes reguladores de las respectivas municipalidades, por ejemplo. Fue la Convención de Río la que en el principio 10 elevó esta participación a rango de principio en materia ambiental, al señalar

"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona debe tener adecuada formación sobre el medio ambiente que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los

Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes."

De este principio, se evidencia claramente la importancia que a nivel internacional se da a las cuestiones ambientales, y en general, sobre todo, a la participación de la sociedad civil en decisiones de gran trascendencia para la comunidad. Al ser Costa Rica un Estado signatario, este instrumento ciertamente la obliga y condiciona, pues esa es la consecuencia de su suscripción, según con consideró este Tribunal, en sentencia número 8319-2000, de las diez horas dieciocho minutos del ocho de setiembre del dos mil:

"Así, su propósito es que las decisiones gubernamentales sean consecuencia de una discusión que no se constriña a pequeños núcleos oficiales o de intereses parcializados, sino que sean tomadas en consideración otras opiniones, con la apertura necesaria para crear el debate ampliado, aunque sin dejar de cumplirse, claro, los requisitos que establece la legislación correspondiente. No se trata de una desconstitucionalización del principio de legalidad de la Administración Pública, aunque sí por supuesto, de una forma de gobierno más democrático, que amplía los foros de debate sobre temas como el de la protección al medio ambiente, y que por virtud de ello, quedan abiertos a la intervención y opinión ciudadana. Estamos, pues, ante una opción ya muy aceptada en la evolución del concepto de democracia y este amparo ofrece una magnífica oportunidad de darle clara y efectiva vigencia, para que no se quede en el mero discurso. Por eso mismo es que la cuestión ambiental es un tema que ya la Sala ha reconocido como aquellos que otorgan a los particulares una legitimación especial, y de la que se reconoce como un «derecho reaccional» (vid. sentencia 2233-93 y 3705-93 de esta Sala).

«En el derecho ambiental, el presupuesto procesal de la legitimación tiende a extenderse y ampliarse en una dimensión tal, que lleva necesariamente al abandono del concepto tradicional, debiendo entender que en términos generales, toda persona puede ser parte y que su derecho no emana de títulos de propiedad,

derechos o acciones concretas que pudiera ejercer según las reglas del derecho convencional, sino que su actuación procesal responde a lo que los modernos tratadistas denominan el interés difuso, mediante el cual la legitimación original del interesado legítimo o aún del simple interesado, se difunde entre todos los miembros de una determinada categoría de personas que resultan así igualmente afectadas por los actos ilegales que los vulneran. Tratándose de la protección del ambiente, el interés típicamente difuso que legitima al sujeto para accionar, se transforma, en virtud de su incorporación al elenco de los derechos de la persona humana, convirtiéndose en un verdadero "derecho reaccional", que, como su nombre lo indica, lo que hace es apoderar a su titular para "reaccionar" frente a la violación originada en actos u omisiones ilegítimos.» (vid. sentencia 3705-93)

Es por ello, que por Ley 7412 del 03 de junio de 1994, la Asamblea Legislativa reformó el artículo 50 de la Constitución Política, garantizando a toda persona el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En esta materia, entonces, existe la legitimación para denunciar actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado, a través del acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos. De esta manera, cuando la Constitución Política hace mención de que el Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable, hemos de tener claro que la participación ciudadana no se limitaría al mero ejercicio del derecho al voto, o a la aspiración de alcanzar un cargo público de elección popular, sino, además y en esta nueva visión, a la de que a las personas se les ofrezca la oportunidad real de contribuir a la toma de las decisiones políticas del Estado, especialmente cuando éstas tengan trascendencia nacional, o eventualmente pudieren afectar los derechos fundamentales de ciertos sectores de la población. De los artículos 1 y 50 Constitucionales se rescata pues, la consideración que los ciudadanos merecen en un estado democrático, en el cual puedan al menos tener acceso a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, tal y como lo señalan los recurrentes. El precepto comentado, entonces, recoge el principio citado a través del acceso a la información de que se dispone y a la divulgación de ella, para que la toma de decisiones no se circunscriba a un

limitado grupo de intereses. Ciertamente, que en la materia que ahora analizamos, nuestro ordenamiento jurídico ya prevé que los particulares pueden solicitar a la SETENA llevar a cabo audiencias públicas, para efecto de que se tomen en cuenta las posiciones formuladas por las comunidades interesadas en la toma de decisiones que afectan el ambiente, lo que ha sido recogido en la Ley Orgánica del Ambiente y de su Reglamento, como informó la autoridad recurrida."

Se justifica la participación ciudadana en materia ambiental, basados en el artículo primero de la Constitución Política, así como el deber de las Municipalidades de jugar un papel activo en este proceso:

"Este principio de la participación ciudadana en los asuntos ambientales, nace y se justifica precisamente de la aplicación de la positivación del principio democrático - consagrado en el artículo 1° de la Constitución Política-. Es importante resaltar que esta participación se puede lograr en forma individual, a través de grupos asociativos de orden particular, así como también a través de los gobiernos locales, a quienes, por su competencia asignada en el artículo 169 de la Constitución, se les reconoce plena competencia para promoverla en los asuntos que de algún modo puedan afectar la comunidad de su jurisdicción, y más bien, si no lo hace, estaría incumpliendo uno de sus cometidos que el constituyente le asignó, y que ha sido desarrollada en la legislación ordinaria

"Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las tomas de decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas estarán obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan debidamente" (artículo 5 del Código Municipal).

Queda claro que la participación ciudadana y de las municipalidades es de trascendental importancia a fin de promover la conciencia en los problemas ambientales y para coadyuvar en la toma de decisiones de las instituciones encargadas de la preservación, vigilancia y protección del medio ambiente y los recursos naturales".

Se debe resaltar lo indicado por la Sala en lo que refiere a los requisitos mínimos que debe tener el lugar y forma de la realización de la audiencia para los vecinos, así como el derecho de acceso a la información:

“En este sentido, resulta indispensable que la audiencia se lleve a cabo en el lugar donde los vecinos puedan asistir, y con preferencia en el lugar de los hechos, ya que lo contrario, la celebración de la audiencia ordenada por la Administración no lograría cumplir su finalidad, donde obviamente la falta de los recursos no puede constituirse en un obstáculo para hacer llegar al expediente todos los elementos probatorios que la Administración requiere para tomar una decisión en asuntos de tan fundamental importancia, ya que necesariamente tendrá implicaciones sobre el medio ambiente y la comunidad. Asimismo, la importancia de la participación de las municipalidades en la elaboración de los estudios de impacto ambiental ha sido reconocida en la propia Ley Orgánica Ambiental en el párrafo segundo del artículo 22, que prevé:

"Dentro de los cinco días hábiles siguientes al recibo de una evaluación de impacto ambiental, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental remitirá un extracto de ella a las municipalidades en cuya jurisdicción se realizará la obra, la actividad o el proyecto. Asimismo, le dará profusa divulgación, por los medios de comunicación colectiva, a la lista de estudios sometidos a su consideración"

Con lo que se resalta que la participación comunal en la toma de decisiones en materia ambiental forma parte del procedimiento al que debe sujetarse el Estado, y a la vez es integrante del derecho fundamental de toda persona, en los términos previstos en el artículo 50 de la Constitución Política. Por ello, reiteradamente la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el derecho de audiencia hace parte del debido proceso sustantivo y que es una forma de expresión de la democracia participativa (en este sentido, entre otras ver voto salvado de los Magistrados Piza, Solano y Arguedas de la sentencia número 4423-93, de las doce horas del siete de setiembre de mil novecientos noventa y tres; 2331-96, de las catorce horas treinta y tres minutos del catorce de mayo de mil novecientos noventa y seis; 3521-95, de las diecisiete horas tres minutos del diez de julio de mil novecientos

noventa y seis; 6640-00, de las nueve horas dieciséis minutos del veintiocho de julio del dos mil; y 10466-2000, de las diez horas dieciséis minutos del veinticuatro de noviembre del dos mil). Sobre el tema de información en materia de ambiente, se ha indicado

"En materia del medio ambiente debemos trasladar este concepto sobre el derecho de información a una nueva perspectiva que tiene todo individuo o colectividad de solicitar información y de ser informado por cualquier ente estatal [información] que no puede ser obstruida por las instituciones estatales referentes a cualquier proyecto que pueda afectar el goce de su derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Es entonces esta, la garantía que permitirá participar a cualquier individuo o colectividad, haciendo uso de los intereses difusos del acceso a la participación, dentro de los procesos de toma de decisiones que afecten ese derecho, pues lo contrario sería ilusorio y la norma constitucional resultaría superflua [...]" (sentencia número 2331-96, supra citada).

En esta especial materia, toda persona debe tener adecuada información sobre los materiales y las actividades o proyectos que pueden implicar un peligro o amenaza para las comunidades (derecho a la salud), y para la conservación y preservación del medio ambiente (derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado), así como para la efectiva oportunidad de participar en los procesos de adopción de tales decisiones; toda vez que tratándose del derecho al ambiente, la legitimación corresponde al ser humano como tal, pues la lesión a este derecho fundamental la sufre tanto la comunidad –como un todo-, como el individuo en particular. Por ello, la Administración debe facilitar y fomentar la sensibilidad y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos, no sólo de los miembros de la comunidad, sino también de la ciudadanía en general, en tanto en materia ambiental se ha considerado la existencia de un verdadero interés difuso (según se había anotado anteriormente en esta sentencia). (...) La debida observación de este mandato de informar adecuadamente a la población, ha sido precisado y efectivamente aplicado en la jurisprudencia de la Sala, cuando en sentencia número 2004-13414, de las nueve horas veintinueve minutos del veintiséis de noviembre de dos mil cuatro, estableció que: "Este Tribunal en

anteriores oportunidades se ha referido a la consulta a las comunidades como parte del procedimiento administrativo para la obtención del estudio de impacto ambiental, que es requisito previo al inicio de labores de explotación”

La jurisprudencia plantea el mejoramiento continuo de los procesos de participación, viéndolos no solo como un requisito legal sino la necesidad de ampliar el diálogo de las comunidades para que cada obra o proyecto que se pretenda realizar en sus comunidades cuente con el aval de los actores sociales.

En una nota separa el magistrado Fernando Cruz Castro realiza observaciones puntuales sobre las debilidades de las evaluaciones así como el control de los temas ambientales, de las cuales reseñamos las más importantes:

“Las debilidades institucionales en la evaluación y el control de los temas de medio ambiente. En la discusión y análisis de la minería metálica a cielo abierto del proyecto crucitas, he identificado algunas debilidades que comprometen el control eficaz y oportuno de las actividades que inciden en el medio ambiente. Dentro de las posibles debilidades mencionadas, destaco las siguientes:

1- No es conveniente que la financiación del costo del regente ambiental lo asuma la corporación sometida al control medio ambiental. Este vínculo entre el contralor y el controlado, podría distorsionar seriamente las funciones que debe cumplir el regente ambiental.

2- En proyectos de trascendencia medioambiental, el estudio de impacto ambiental (EIA) debe tener un procedimiento de control y evaluación que no dependa, exclusivamente, del Poder Ejecutivo; en este sentido, se podría potenciar un régimen jurídico legal que le reconozca a los centros universitarios del país un mayor protagonismo en el análisis y evaluación de los estudios de impacto ambiental. El fortalecimiento de la instancia de control y evaluación es conveniente, porque no puede ignorarse que el estudio de impacto ambiental lo financia la empresa que pretende demostrar que su actividad no contraviene las exigencias del artículo cincuenta de la Constitución.

(...) La tutela de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado requiere una mejor definición institucional y mayor cantidad de recursos, especialmente si se pretende evitar que la actividad minera ocasione daños graves e irreparables al ambiente”.

Es importante acotar lo señalado por el magistrado Cruz relativo a la falta de recursos para el control en el desarrollo de los proyectos, toda vez que el mismo propietario es quien carga con el costo del regente ambiental, quien sería la persona a cargo de la verificación de los compromisos ambientales asumidos dentro del proyecto. Asimismo, resulta importante la integración de órganos competentes como lo serían las Universidades estatales en la vigilancia del cumplimiento de los compromisos a manera de apoyo a los encargados de la misma.

3.1.3. Sentencia 5593-2012.

En lo que respecta la Sala Constitucional mediante la sentencia número 5593-2012, hace un análisis sobre la participación ciudadana en los asuntos ambientales, así como el derecho a la información de los proyectos ambientales la Sala ha señalado:

“V.- Sobre la participación ciudadana en los asuntos ambientales.- Tal como lo ha dicho ya esta Sala en otras ocasiones, la participación ciudadana en los asuntos ambientales abarca dos puntos esenciales: el derecho a la información relativa a los proyectos ambientales, o que puedan causar una lesión a los recursos naturales y al medio ambiente, y la garantía de una efectiva participación en la toma de decisiones en estos asuntos. Por ello, el Estado costarricense no sólo debe invitar a la participación ciudadana, sino que debe promoverla y respetarla cuando se produzca. Concretamente, en la sentencia 2003-6322, esta Sala estableció que: “11.- Participación ciudadana en los asuntos ambientales: La participación ciudadana en los asuntos ambientales abarca dos puntos esenciales:

el derecho a la información relativa a los proyectos ambientales, o que puedan causar una lesión a los recursos naturales y al medio ambiente, y la garantía de una efectiva participación en la toma de decisiones en estos asuntos. Por ello, el Estado costarricense no sólo debe invitar a la participación ciudadana, sino que debe promoverla y respetarla cuando se produzca (Sentencias número 2001-10466, supra citada). De esta suerte, resulta de gran importancia la puesta a disposición de los interesados de la información que en la materia tengan en las oficinas públicas, caso de la relativa a los estudios de impacto ambiental a cargo de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, o la requerida para la aprobación de los planes reguladores de las respectivas municipalidades, por ejemplo. Fue la Convención de Río la que en el principio 10 elevó esta participación a rango de principio en materia ambiental, al señalar "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona debe tener adecuada formación sobre el medio ambiente que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes. De este principio, se evidencia claramente la importancia que a nivel internacional se da a las cuestiones ambientales, y en general, sobre todo, a la participación de la sociedad civil en decisiones de gran trascendencia para la comunidad. Al ser Costa Rica un Estado signatario, este instrumento ciertamente la obliga y condiciona, pues esa es la consecuencia de su suscripción, según con consideró este Tribunal, en sentencia número 8319-2000, de las diez horas dieciocho minutos del ocho de setiembre del dos mil: "Así, su propósito es que las decisiones gubernamentales sean consecuencia de una discusión que no se constriña a pequeños núcleos oficiales o de intereses parcializados, sino que sean tomadas en consideración otras opiniones, con la apertura necesaria para crear el

debate ampliado, aunque sin dejar de cumplirse, claro, los requisitos que establece la legislación correspondiente. No se trata de una desconstitucionalización del principio de legalidad de la Administración Pública, aunque sí por supuesto, de una forma de gobierno más democrático, que amplía los foros de debate sobre temas como el de la protección al medio ambiente, y que por virtud de ello, quedan abiertos a la intervención y opinión ciudadana. Estamos, pues, ante una opción ya muy aceptada en la evolución del concepto de democracia y este amparo ofrece una magnífica oportunidad de darle clara y efectiva vigencia, para que no se quede en el mero discurso. Por eso mismo es que la cuestión ambiental es un tema que ya la Sala ha reconocido como aquellos que otorgan a los particulares una legitimación especial, y de la que se reconoce como un «derecho reaccional» (vid. sentencia 2233-93 y 3705-93 de esta Sala). «En el derecho ambiental, el presupuesto procesal de la legitimación tiende a extenderse y ampliarse en una dimensión tal, que lleva necesariamente al abandono del concepto tradicional, debiendo entender que en términos generales, toda persona puede ser parte y que su derecho no emana de títulos de propiedad, derechos o acciones concretas que pudiera ejercer según las reglas del derecho convencional, sino que su actuación procesal responde a lo que los modernos tratadistas denominan el interés difuso, mediante el cual la legitimación original del interesado legítimo o aún del simple interesado, se difunde entre todos los miembros de una determinada categoría de personas que resultan así igualmente afectadas por los actos ilegales que los vulneran. Tratándose de la protección del ambiente, el interés típicamente difuso que legitima al sujeto para accionar, se transforma, en virtud de su incorporación al elenco de los derechos de la persona humana, convirtiéndose en un verdadero "derecho reaccional", que, como su nombre lo indica, lo que hace es apoderar a su titular para "reaccionar" frente a la violación originada en actos u omisiones ilegítimos.» (vid. sentencia 3705-93).¹⁵⁵

¹⁵⁵ Sala Constitucional de la República de Costa Rica. Sentencia 5593-2012

Esta sentencia toca temas de suma importancia como lo es la participación ciudadana efectiva, es decir la necesidad de incorporar a todos los miembros de la comunidad en la toma de decisiones sobre obras o proyectos que generen un impacto al medio ambiente, apoyado tanto en el principio 10 de la Declaración de Río, así como la legitimación activa dada por la defensa de los intereses difusos. De la misma manera surge otro pilar fundamental como lo es el derecho de acceso a la información, el cual se torna esencial para la toma de decisiones objetivas dentro de un proceso participativo.

3.1.4. Sentencia 881-2014.

La Sala Constitucional en sentencia 881-2014, analizó la oposición de un vecino de Palmares de Alajuela contra el Plan regulador del cantón de Carrillo Guanacaste y relativo al tema de la participación ciudadana en materia ambiental señaló:

“Este principio de participación ciudadana en los asuntos ambientales, nace y se justifica precisamente de la aplicación de la positivación del principio democrático – consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política. Es importante resaltar que esta participación se puede lograr en forma individual, a través de grupos asociativos de orden particular, así como también a través de los gobiernos locales, a quienes, por su competencia asignada en el artículo 169 de la Constitución, se les reconoce plena competencia para promoverla en los asuntos que de algún modo puedan afectar la comunidad de su jurisdicción, y más bien, sino lo hace, estaría incumpliendo uno de sus cometidos que el constituyente le asignó, y que ha sido desarrollada en la legislación ordinaria. (...) Queda claro que la participación ciudadana y de las municipalidades es de trascendental importancia a fin de promover la conciencia en los problemas ambientales y para coadyuvar en la toma de decisiones de las instituciones encargadas de la preservación, vigilancia y protección del medio ambiente y los recursos naturales”.

Los principios de participación ciudadana se encuentran inmersos en muchos aspectos y procesos de la vida cotidiana, sin embargo, lo anterior, en materia ambiental cumplen un papel esencial dentro de las comunidades.

3.1.5 Sentencia 20318-2014.

La sentencia trata sobre el proyecto City Mall y Obras Complementarias, en donde se abarcó sometió a un estudio ante la Sala Constitucional entre otros temas el debido proceso para la implementación del proyecto, así como el requisito de contar con la participación ciudadana de las comunidades aledañas en lo relativo a la construcción de este centro comercial en la provincia de Alajuela.

Respecto al tema de participación ciudadana la Sala indicó:

“IV.- Sobre la alegada violación al principio de participación ciudadana. Se estableció de los autos y del informe rendido bajo juramento, que la audiencia pública constituye uno de los mecanismos de divulgación de proyectos generalmente utilizado para proyectos tipo “A”, sin embargo, no es el único. En el caso bajo estudio, considerando que el proyecto del City Mall se clasifica como tipo “B1”, según la clasificación final de la “Significancia de Impacto Ambiental” (SIA) y dada su naturaleza, se utilizó como mecanismo de divulgación folletos informativos. En relación con lo anterior, se señaló que la SETENA solicitó al desarrollador proceder a divulgar más acerca del proyecto, así, como se desprende del informe, tal y como lo establece el Decreto N° 32966-MINAE, la percepción local del proyecto se analizó en el AID y el AII en la cual se define una muestra representativa de la población. Debido a que en el apartado de percepción local se reflejó que aproximadamente el 74.60% de los entrevistados mostraron desconocimiento acerca del proyecto, la SETENA solicitó mediante oficios DEA-3478-2012 y DEA-4321-2012 realizar una mayor divulgación (a mayor profundidad) y aportar el instrumento utilizado. Al respecto la empresa Desarrolladora aportó la información correspondiente donde se indicó que el

profesional responsable del apartado, Sociológico Lic. Wilson Manrique Chavarría Saborío, recomendó visitar las comunidades de Montserrat, Los Molinos, Villa Bonita, Montecillos, Puente Arena, San Luis, así como los Invus 1, 2, 3 y 4. También recomendó entregar unos 100 volantes a fin de dar representatividad al ejercicio, siendo que al final se repartieron un total de 200 volantes. Según indicó el señor Chavarría el material informativo que se repartió fue confeccionado por personeros de la empresa desarrolladora, quienes incluyeron los elementos informativos que consideraron necesarios. Como complemento se incluyó un instrumento de control de entrega del material informativo que a la vez permitió evaluar el grado de efectividad de éste, lo cual fue implementado junto con la entrega de volantes y la información casa por casa. El Lic. Chavarría Saborío señaló a la SETENA que los resultados obtenidos se consideraron satisfactorios, pues reafirmaron que la comunidad alrededor del proyecto tiene un elevado grado de aceptación, además se confirmó el nivel creciente de conocimiento que tienen las comunidades acerca del proyecto siendo que la condición alcanzada se considera suficiente desde su punto de vista profesional. Así las cosas, se observa que la disconformidad de la recurrente no estriba en que no se haya procedido a dar participación a la ciudadanía o a las comunidades cercanas, con respecto al proyecto del centro comercial City Mall, sino que considera que no se debió utilizar la metodología empleada y, en su lugar, haber brindado una audiencia pública para cumplir con el principio de participación ciudadana. Al respecto, y en vista de los procedimientos de divulgación utilizados para el proyecto citado, para brindar información y recibir opiniones de los ciudadanos de las comunidades circunvecinas, es preciso indicar lo explicado por esta Sala en sentencia número 2011-012234 de las 10:35 horas del 09 de setiembre del 2011, y reiterado en sucesivos votos:

“De manera que, no estima este Tribunal que se haya lesionado derecho fundamental alguno de la recurrente, pues como se indicó la verificación del cumplimiento de requisitos legales de la comunicación a la comunidad de un proyecto de esta índole, no corresponde ser dilucidada en esta jurisdicción y en todo caso, según quedó acreditado, la autoridad recurrida ha dado seguimiento al

derecho legal reclamado por la amparada, la cual de considerar en todo caso, que no se ajusta a los parámetros legales, deberá acudir, si a bien lo tiene, a la vía contenciosa correspondiente (...).

Así las cosas, como no encuentra este Tribunal Constitucional razones suficientes para variar el criterio sostenido en esa oportunidad, lo pertinente es desestimar el amparo también en cuanto a este extremo”¹⁵⁶.

El voto de mayoría avala el mecanismo utilizado en lo que respecta a la manera en que se dio el proceso de participación ciudadana, coincidimos con la nota del Magistrado Cruz Castro en virtud de que una repartición de boletines informativos elaborados por el desarrollador, sin mediar una contra parte, así como sin escuchar a la comunidad no puede ser tomado como participación ciudadana efectiva en este tipo de proyectos. Al respecto el Magistrado indicó:

“La participación ciudadana que aquí se describe, es de papel, puros formalismos que no permiten conocer a profundidad los efectos de la construcción de un proyecto que tiene una incidencia en las vías, el entorno, las aguas, etc. (...). Constitucionalmente la participación ciudadana es algo más que información, algo más que un sondeo de opinión, sin mayores detalles. No se trata del cumplimiento de la legalidad, como un ritual, porque si se aprecia que un proyecto tiene un efecto importante en la comunidad, no es suficiente afirmar que se cumplen con requisitos de legalidad, cuyo contenido nunca capta el tema de constitucionalidad, en el ejercicio de un derecho tan importante como la participación ciudadana. (...). En este caso es evidente que sí se cumplieron las formalidades de consulta, pero no se alcanzaron los requisitos que aseguren una participación ciudadana directa, con consulta, cuestionamientos, información que debe ser dada por las autoridades locales y estatales y no por el grupo interesado en la construcción de un centro comercial de dimensiones significativas. Los derechos constitucionales en su contenido material, requieren una valoración que trascienda una simple encuesta, una débil campaña informativa o la clasificación del proyecto dentro de

¹⁵⁶ Sala Constitucional de la República de Costa Rica. Sentencia 20318-2014

una categoría que convierte la consulta en un trámite de papel, en una formalidad que nunca puede considerarse como una participación ciudadana protagónica. (...). En este asunto, la participación ciudadana se convierte en una formalidad, se convierte en un ritualismo, en la que se hace una campaña de divulgación y una consulta a través de una encuesta, pero estas acciones no puede considerarse como una participación ciudadana; bajo estos supuestos impera la pasividad absoluta para el habitante, un mecanismo que no es participativo, sino una simple información en que la consulta no es más que una notificación en la que no se asume que la opinión ciudadana tendrá alguna relevancia.

Con el agravante, que toda la consulta depende de los gestores del proyecto constructivo, en cuyo caso, no existe ningún elemento de juicio que garantice una perspectiva independiente sobre los efectos y relevancia del proyecto. Como en otros casos, si es por denominaciones, pues se puede admitir que ha existido participación ciudadana, pero sólo es una formalidad que no alcanza lo que sería, dada la naturaleza del proyecto constructivo, una participación ciudadana constitucionalmente satisfactoria. La consulta a los habitantes es algo más que una divulgación o una encuesta de opinión. En este caso, se cumplió la formalidad, pero siguen abiertos los interrogantes sobre lo que debe ser una auténtica participación de los habitantes”¹⁵⁷.

Compartimos en todo el criterio del Magistrado Cruz Castro, los procesos de participación ciudadana efectiva no son meros procesos informativos para salir del paso en cumplimiento de un requisito legal, deben ser realmente procesos donde se evidencie y tome en cuenta la opinión de los vecinos de las comunidades donde se va a realizar un proyecto que va a tener un impacto en la vida de todos ellos. La participación debe englobar mayores aspectos incluidos la posibilidad de emitir opiniones y juicios basados en informaciones objetivas brindadas por las personas a cargo del proyecto, entes del Estado, así como terceros interesados.

¹⁵⁷ Ibidem.

En este caso en concreto el cumplimiento de una formalidad no deriva necesariamente en un efectivo proceso de participación, haciendo más evidente la necesidad de procesos claros en la materia.

3.1.6. Sentencia 1163-2017.

La sentencia es relativa al recurso interpuesto por los vecinos de la zona de Sardinal de Carrillo en Guanacaste contra varias instituciones públicas incluidas el MINAE y SENARA, lo anterior por ser considerado por estos que se podría llegar a afectar el manto acuífero de Sardinal, por considerar ellos que faltaban estudios y aspectos legales que vulneraban el derecho a un ambiente sano de la comunidad.

El principal aspecto de la sentencia tiene que ver con una clara regresión en materia ambiental, al considerar la Sala el principio de participación ciudadana no como un derecho humano o fundamental sino como un principio.

Esta sentencia en su apartado V en lo que interesa señala:

“Sobre la participación ciudadana en el caso concreto (redacción del Magistrado Salazar Alvarado). Además, los amparados acusan que los recurridos no han garantizado la participación ciudadana en el proceso de extracción de agua del manto acuífero de Sardinal, ni tampoco se les ha brindado información sobre los acuerdos y convenios firmados. En relación con este punto, como en otras ocasiones lo ha manifestado el Magistrado Jinesta Lobo, la mayoría de la Sala considera que la participación ciudadana directa en los asuntos públicos o el manejo de la cosa pública, es un evidente principio constitucional (artículo 9° de la Constitución) que debe ser actuado por el ordenamiento jurídico constitucional e infraconstitucional. La participación ciudadana, como principio general del Derecho Constitucional, se proyecta en el terreno político o de gobierno y el meramente administrativo, para la toma de decisiones fundamentales. En la dimensión política o de gobierno, el tema se desarrolla a través de instrumentos como la regulación

de los procesos de elección popular, el referéndum legislativo y la iniciativa popular en la formación de la ley. En el plano estrictamente administrativo, el principio de participación de los administrados debe ser desarrollado de manera paulatina y según la materia y sector, por cuanto, no toda decisión administrativa fundamental, debe estar, necesariamente, precedida, de participación ciudadana, puesto que de ser así se ralentizaría la gestión administrativa que debe ser, por aplicación de los principios constitucionales de eficacia y eficiencia, fluida y dinámica. Nuestra Constitución política, no enuncia ni señala los mecanismos de participación de los administrados en la adopción de las decisiones administrativas fundamentales, esto es, no se ocupa de tal extremo. El ordenamiento infraconstitucional, esencialmente, legal será el que vaya determinando aquellos sectores y materias donde debe haber una mayor participación (v. gr. en materia de elaboración de reglamentos, ambiental, de protección del consumidor, de planificación urbana, regulación y fijación de tarifas en servicios de interés general, realización de consultas populares a nivel municipal como cabildos abiertos y referendos, etc.). Habrá situaciones en las que el legislador ordinario ha configurado tal participación como un verdadero, acabado y perfecto derecho, plenamente exigible, en determinadas circunstancias y bajo ciertos presupuestos y condiciones que habrá que verificar. En tales casos, determinar si se ha quebrantado o no tal derecho de configuración legislativa es una cuestión de legalidad que se debe discutir ante la jurisdicción ordinaria o común y no en esta jurisdicción constitucional. En definitiva, lo que contemplan la Constitución vigente y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, es un principio de participación, que por razones obvias no alcanza el carácter preceptivo y exigible de un derecho fundamental o humano. No resulta posible extraer del texto fundamental y de los instrumentos de Derechos Humanos un supuesto derecho a la participación que rija de manera incondicional para la adopción de cualquier o toda decisión administrativa fundamental que justifique acoger todo amparo siempre que se alegue que se violó el mismo. Es el legislador ordinario el que paulatinamente, va configurando y desarrollando tal derecho de participación en ciertas materias y en determinados sectores del ordenamiento

jurídico infraconstitucional, por lo que, reitero, no le corresponde a la jurisdicción constitucional, por ser una cuestión de legalidad ordinaria, establecer cuándo se ha infringido un derecho de configuración legal. En razón de lo expuesto, no resulta posible hablar, desde una perspectiva constitucional o convencional, de un derecho perfecto a la participación, debiendo, en su lugar, hacerse referencia al principio constitucional de la participación ciudadana en la toma de decisiones fundamentales, sean políticas o administrativas”.

Resulta inoportuno y a criterio personal improcedente la degradación de derecho fundamental de participación a solamente un principio. Como bien se ha sostenido durante el desarrollo de este trabajo, el derecho a la participación ciudadana es un derecho humano fundamental, nunca un principio ni algo optativo, por cuanto en la participación ciudadana es donde se va a manifestar de manera oportuna la voluntad de las comunidades que pudieran ser afectadas por una obra o proyecto en razón del impacto de este. Esta posición fue ratificada por los magistrados Cruz Castro y Rueda Leal en el apartado VII, sección A:

“En otras palabras, en la democracia actual, los ciudadanos gozan, por mandato constitucional, ya no solo del derecho al voto para ejercer su derecho al gobierno participativo, sino de cantidad de instrumentos de diversa naturaleza para coadyuvar en la toma de decisiones políticas, lo que propicia que puedan ejercer influencia directa en las grandes decisiones públicas. Este derecho fundamental de participación ciudadana establece que el pueblo debe estar habilitado para manifestarse por igual en puntos de vista tanto mayoritarios como minoritarios. Así, serán importantes tanto los mecanismos de participación nacionales como el referéndum o plebiscito, como los locales. Durante la audiencia pública se les deben otorgar a los participantes todas las facilidades para que se encuentren informados y puedan hacerse escuchar, todo dentro de lo razonable, pues tampoco puede convertirse la audiencia en un obstáculo o un recurso para impedir que se dé oportuna resolución a determinada gestión (...)”. Así las cosas, estimamos necesario consignar esta nota con el fin de reiterar la relevancia

constitucional del numeral 9 de la Constitución Política, no solo como principio general sino como un claro y legítimo derecho fundamental, como lo hemos hecho en anteriores ocasiones”.

De la misma manera lo han manifestado autores como el Msc. Mario Peña Chacón, quien en el Foro denominado “Participación ciudadana: de derecho a principio¹⁵⁸”, publicado en la página web de la Nación en fecha 22 de mayo de 2017 señaló:

“Particularmente, debe mencionarse el cambio de criterio respecto al carácter de derecho de la participación ciudadana en materia ambiental, el cual se considera corresponde únicamente a la de “principio” y ya no un derecho fundamental (lo cual puede ser calificado como una “regresión ambiental jurisprudencial”) al indicar textualmente (fallo 1163-71 con votos salvados de los magistrados Rueda y Cruz): “En definitiva, lo que contemplan la Constitución vigente y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos es un principio de participación, que por razones obvias no alcanza el carácter preceptivo y exigible de un derecho fundamental o humano (...). En razón de lo expuesto, no resulta posible hablar, desde una perspectiva constitucional o convencional, de un derecho perfecto a la participación, debiendo, en su lugar, hacerse referencia al principio constitucional de la participación ciudadana en la toma de decisiones fundamentales, sean políticas o administrativas”. Con posterioridad se emitió un voto en sentido similar (y con los mismos criterios disidentes) el n.º 231-2017 relacionado con la participación en asuntos municipales. Este se constituye en un innecesario y desafortunado cambio de dirección. Precisamente uno de los puntos de conexión de la normativa y teoría de los derechos humanos con el ambiente radica en la participación en materia ambiental. (...). Por supuesto que este derecho, como ocurre con muchos otros de naturaleza fundamental, adquiere su verdadero

¹⁵⁸ Participación ciudadana: de derecho a principio. <http://www.nacion.com/opinion/foros/participacion-ciudadana-de-derecho-a-principio/OBIOPYALDBCEZDX7QLHI456YCU/story/>. Consultado el 10 de enero de 2018.

contenido y contorno mediante las interpretaciones jurisdiccionales –incluidos de órganos internacionales–, la normativa secundaria (leyes, decretos, etc.) y los propios convenios internacionales aplicables. De esta manera, se define su contenido y sus límites, los cuales coexisten con otros derechos fundamentales y humanos en una continua interacción, la cual, en la práctica, no siempre se encuentra libre de tensiones”.

Por su parte el profesor Nicolás Boeglin, en su artículo “La regresión ambiental de la Sala Constitucional de Costa Rica”¹⁵⁹, señaló:

“Esta frase sobre el "supuesto" derecho y el carácter "perfecto" de un derecho a la participación plantea muy serias dudas. Se trata de un cambio drástico de la línea jurisprudencial del juez constitucional costarricense, el cual, en numerosas ocasiones, había consagrado como un verdadero derecho humano (y por ende perfecto y sin ningún tipo de suposición), la participación ciudadana en materia ambiental, permitiendo así a las comunidades hacer valer ante el juez constitucional sus derechos ante proyectos con impacto ambiental desarrollados sin ningún tipo de consulta previa. (...). Con esta extraña decisión, la Sala Constitucional vuelve aún más vulnerables a las comunidades costarricenses ante proyectos que puedan impactarlas desde el punto de vista ambiental, y procede a una verdadera y total regresión ambiental con relación a su jurisprudencia anterior (Nota 1). Es de notar que este mismo juez había aceptado en decisiones previas el principio de no regresión en materia ambiental (véase artículo del Profesor Mario Peña Chacón) que define este principio de la siguiente manera: (...). No cabe duda que el mensaje enviado con ocasión de aquel veto presidencial por las autoridades de Costa Rica al mundo en el 2008 fue equívoco. Con este voto del 2017 de la Sala Constitucional de Costa Rica, el "clima de negocios" (Nota 3) que había llegado a oídos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el

¹⁵⁹ La regresión ambiental de la Sala Constitucional de Costa Rica. <http://derechointernacionalcr.blogspot.com/2017/03/la-regresion-ambiental-de-la-sala.html>. Consultado el 10 de enero de 2018.

2012 ante un burdo intento de separar al Magistrado Fernando Cruz (véase nota de CRHoy) pareciera asentarse más en el seno del órgano constitucional. Esta vez, con mayor fuerza y constituyéndose en un grave retroceso jurisprudencial: como todo retroceso, en detrimento de los derechos fundamentales de los ciudadanos costarricenses y de la protección del ambiente que tutela el mismo texto constitucional”.

El derecho fundamental de participación ciudadana nunca debe llegar a ser negociable ni mucho menos degradado a un principio. Costa Rica ha ratificado varios instrumentos internacionales donde la participación ciudadana surge como un derecho fundamental, por lo cual este retroceso debe ser superado de manera inmediata, así mismo denota la necesidad de la implementación de correctos procesos de participación ciudadana en materia ambiental con el fin de tener un adecuado fundamento jurídico.

Para reforzar lo anterior la Corte Internacional de Derechos Humanos, mediante la opinión consultiva OC-23/17¹⁶⁰ de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, en relación con el derecho humano al medio ambiente señala:

“55. Como consecuencia de la estrecha conexión entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos (supra párrs. 47 a 55), actualmente (i) múltiples sistemas de protección de derechos humanos reconocen el derecho al medio ambiente sano como un derecho en sí mismo, particularmente el sistema interamericano de derechos humanos, a la vez que no hay duda que (ii) otros múltiples derechos humanos son vulnerables a la degradación del medio ambiente, todo lo cual conlleva una serie de obligaciones ambientales de los Estados a efectos del cumplimiento de sus obligaciones de respeto y garantía de estos derechos”.

¹⁶⁰ Opinión consultiva OC-23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Consultada el 30 de abril de 2017.

De la misma manera hace un análisis sobre el derecho humano al medio ambiente, tanto a nivel individual como colectivo¹⁶¹, siendo la conclusión que un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. Aparejado a lo anterior va tanto el derecho como la obligación que tenemos todos relativo a la protección del ambiente, por lo cual es de suma relevancia los aspectos de acceso a la información así como participación en los procesos ambientales. Sobre el acceso a la información señalan:

“213. Esta Corte ha señalado que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. El actuar del Estado debe regirse por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información de interés público, bajo el control del Estado, permite la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso y, a su vez, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública.

(...) 217. Adicionalmente, este Tribunal observa que el acceso a la información también forma la base para el ejercicio de otros derechos. En particular, el acceso a la información tiene una relación intrínseca con la participación pública con respecto al desarrollo sostenible y la protección ambiental. El derecho al acceso a

¹⁶¹ 59. El derecho humano a un medio ambiente sano se ha entendido como un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. En su dimensión colectiva, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. Ahora bien, el derecho al medio ambiente sano también tiene una dimensión individual, en la medida en que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros. La degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad.

la información ha sido incorporado en numerosos proyectos y agendas de desarrollo sostenible, tales como la Agenda 21 adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En el ámbito interamericano, se ha incorporado en la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible de 2000, la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en 2012 y su Plan de Acción hasta 2014”.

Entienden la obligación de transparencia activa¹⁶² frente a las actividades que puedan afectar otros derechos y la obligación de los Estados de comunicar cualquier eventualidad que pueda afectar a una población en específico. Por lo anterior concluyen:

“225. Por tanto, esta Corte considera que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente. Esta obligación debe ser garantizada a toda persona bajo su jurisdicción, de manera accesible, efectiva y oportuna, sin que el individuo solicitando la información tenga que demostrar un interés específico. Además, en el marco de la de protección del medio ambiente, esta obligación implica tanto la provisión de mecanismos y procedimientos para que las personas individuales soliciten la información, como la recopilación y difusión activa de información por parte del Estado. Este derecho no es absoluto, por lo que admite restricciones, siempre y cuando estén previamente fijadas por ley, responden a un

¹⁶² 223. La Corte entiende que la obligación de transparencia activa frente a actividades que podrían afectar otros derechos (supra párr. 221), abarca el deber de los Estados de publicar de manera oficiosa la información pertinente y necesaria sobre el medio ambiente, a efectos de garantizar los derechos humanos bajo la Convención, tales como información sobre la calidad ambiental, el impacto ambiental en la salud y los factores que lo influyen, además de información sobre la legislación y las políticas y asesoramiento sobre cómo obtener esa información. Además, este Tribunal advierte que dicha obligación de transparencia activa cobra particular importancia en casos de emergencias ambientales que requieren la difusión inmediata y sin demora de la información relevante y necesaria para cumplir con el deber de prevención. La falta de respuesta del Estado constituye una decisión arbitraria.

objetivo permitido por la Convención Americana y sean necesarias y proporcionales para responder a un interés general en una sociedad democrática”.

Relativo a la participación pública indican que es uno de los pilares de los derechos instrumentales o de procedimiento¹⁶³, facilitando la participación de las comunidades en la adopción de decisiones así como mejorar la credibilidad de los procesos gubernamentales. Por lo anterior indican sobre la importancia de los procesos de participación y los mecanismos oportunos para la misma:

“231. Por tanto, esta Corte estima que, del derecho de participación en los asuntos públicos, deriva la obligación de los Estados de garantizar la participación de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, para lo cual previamente deben haber garantizado el acceso a la información relevante.

232. En lo que se refiere al momento de la participación pública, el Estado debe garantizar oportunidades para la participación efectiva desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones e informar el público sobre estas oportunidades de participación. Finalmente, los mecanismos de participación pública en materia ambiental son variados e incluyen, entre otros, audiencias públicas, la notificación y consultas, participación en procesos de formulación y aplicación de leyes, así como mecanismos de revisión judicial”.

¹⁶³ 226. La participación pública representa uno de los pilares fundamentales de los derechos instrumentales o de procedimiento, dado que es por medio de la participación que las personas ejercen el control democrático de las gestiones estatales y así pueden cuestionar, indagar y considerar el cumplimiento de las funciones públicas. En ese sentido, la participación permite a las personas formar parte del proceso de toma de decisiones y que sus opiniones sean escuchadas. En particular, la participación pública facilita que las comunidades exijan responsabilidades de las autoridades públicas para la adopción de decisiones y, a la vez, mejora la eficiencia y credibilidad de los procesos gubernamentales. Como ya se ha mencionado en ocasiones anteriores, la participación pública requiere la aplicación de los principios de publicidad y transparencia y, sobre todo, debe ser respaldado por el acceso a la información que permite el control social mediante una participación efectiva y responsable.

Es posible identificar como a nivel internacional continúa el crecimiento del establecimiento así como reconocimiento de los derechos tanto de protección, defensa y participación de los ciudadanos en materia ambiental.

3.1.7. Cuadro recopilatorio jurisprudencia de la Sala Constitucional

CUADRO 13. SENTENCIAS SALA CONSTITUCIONAL DE COSTA RICA.
AUTORIA PROPIA.

JURISPRUDENCIA SALA CONSTITUCIONAL	
NUMERO JURISPRUDENCIA	CONTENIDO RELEVANTE
Sentencia 262-2009	<p>Jurisprudencia angular en el tema de participación ciudadana.</p> <p>Recuento inicial sobre la importancia de la participación ciudadana en los temas ambientales, en relación a lo dispuesto en el principio 10 de la Declaración de Río acerca de la importancia del acceso a la información ambiental y como Costa Rica al ser parte de los países suscriptores debe acatar lo dispuesto en ella.</p> <p>La necesidad de una participación ciudadana verdaderamente activa.</p> <p>El derecho de acceso a la información.</p> <p>El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado de los costarricenses.</p> <p>La celebración de audiencias públicas en materia ambiental es esencial para la participación de los ciudadanos.</p> <p>Reafirma los principios de participación de los ciudadanos y publicidad de la información en los</p>

	artículos 6 y 23 la Ley Orgánica del Ambiente.
Sentencia 6922-2010	Importancia de la participación ciudadana, fundamento legal en el artículo 1 y 50 de la Constitución Política, así como la implementación del principio 10 de la Declaración de Río. Requisitos mínimos para la realización de las audiencias en las comunidades y el derecho a la información.
Sentencia 5593-2012	Participación ciudadana en los asuntos ambientales, así como el derecho a la información de los proyectos ambientales.
Sentencia 881-2014	Principios de participación ciudadana en muchos aspectos de la vida cotidiana, pero en materia ambiental cumple un papel esencial en la vida de las comunidades.
Sentencia 20318-2014	Se cumplen los procesos de participación ciudadana por medio del desarrollador del proyecto, sin embargo, se hace una reflexión sobre la manera adecuada de realizar los procesos de participación.
Sentencia 1163-2017	Regresión en materia de participación ciudadana, la cual pasa de ser un derecho fundamental a un principio.

3.2 Resoluciones Tribunal Supremo de Elecciones.

3.2.1. Resolución 790-E-2007.

En la resolución número 790-E-2007 de las 13:00 horas del 12 de abril de 2007, analizó la gestión presentada por un ciudadano relativa a que el Tribunal Supremo

de Elecciones autorizara la recolección de firmas necesarias para la convocatoria de un referéndum vinculante para lo que fue la aprobación finalmente del Tratado de libre comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. Relativo a la participación ciudadana el Tribunal indicó:

“Es evidente que, tratándose de ciertas materias básicas y trascendentales, está de por medio el riesgo de que la manipulación popular pueda conducir a adoptar decisiones susceptibles de tornar incapaz al Estado de atender las más elementales necesidades de la población o incluso de paralizar su actuación. A manera de reducción al absurdo, piénsese en un proyecto que pretenda abolir todos los tributos vigentes, lo cual puede resultar atractivo para ciertas personas inconscientes.

De ahí el sentido e importancia del régimen de exclusión al que nos venimos refiriendo y que, en su oportunidad, ocupó la atención del constituyente derivado. Ha de indicarse, solamente a modo de ejemplo, que durante la sesión plenaria n.º 008 del 13 de mayo de 2002, que discutió en primer debate la reforma de los artículos 105, 123, 124, 129, 195 y 102 de la Constitución Política (expediente n.º 13.990), el entonces Diputado Luis Gerardo Villanueva Monge subrayó:

“(…) Me parece que este es un proyecto importante. Estamos en una época donde la participación del ciudadano en la toma de decisiones tiene que abrirse.

El ciudadano cada vez pide más espacio, cada vez pide que se le tome en cuenta, en mayor medida. Una de esas modalidades, uno de esos espacios es, precisamente, este proyecto que se está discutiendo (...). He meditado, precisamente, porque el proyecto puede ser usado para que participen los ciudadanos, pero también tiene sus peligros para manipular la participación de los ciudadanos y quiero hablar de esto para que la voluntad del legislador quede

expresada para que se desarrolle –si es aprobado este proyecto- alguna de estas ideas en la ley que viene a darle forma al referéndum.

Quiero decirles que uno de los peligros es que un gobierno que no puede tramitar un proyecto en esta Asamblea Legislativa, porque no tiene eco, ese proyecto, bueno, tiene todos los recursos suficientes para echar mano de este mecanismo y lograr pasarle por encima a esta Asamblea Legislativa, y convertir en ley algo que sabe que esta Asamblea no lo aprobaría.

Y estos son los peligros y estas son las modalidades que estamos viendo (...) Estas son las interrogantes que me he hecho en relación con este proyecto. Son parte de los riesgos. Pero también está la otra, la favorable, la que mencionamos al principio, que es una forma de consulta para que el pueblo pueda expresar su voluntad acerca de un tema u otro tema. Si bien es cierto, ha delegado en la Asamblea Legislativa la potestad de legislar, también, en cierto momento, cuando por a) o por b) o por c) esta no legisle o no quiera hacerlo, entonces que tenga la posibilidad de que el pueblo recupere esa posibilidad y legisle por medio del referéndum (...).”

De lo anterior vemos como desde el año 2007 ya venía en auge la participación ciudadana en diferentes aspectos de la vida cotidiana y especialmente en materia ambiental.

3.2.2 Resolución número 6290-E6-2011.

En resolución 6290-E6-2011, del Tribunal Supremo de Elecciones, dada en San José, a las ocho horas y cinco minutos del veinticinco de octubre de dos mil once, en un voto redactado por el Magistrado Luis Antonio Sobrado González se da un hito en lo que respecta a la justicia electoral. Como antecedente es importante resaltar que se trataba del proceso de cancelación de credenciales del quien fuera alcalde de Pérez Zeledón en el año 2011 hasta su sustitución definitiva.

Se indicó lo siguiente:

"I.- De la admisibilidad del recurso de reconsideración: En reiterados fallos esta Magistratura Electoral ha señalado que no son impugnables las actuaciones, resoluciones u omisiones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral (véanse -entre otras- las sentencias números 2625-E-2001 de las 13:00 del 4 de diciembre de 2001, 153-E-2002 de las 14:30 horas del 7 de febrero de 2002 y 1847-E-2003 de las 9:45 horas del 20 de agosto de 2003).

Considerando que, en ese sentido, la jurisprudencia del Tribunal resulta vinculante erga omnes, salvo para sí mismo (artículo 221 código Electoral), esta Magistratura, en uso de la atribución que le ha sido conferida para interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales atinentes a la materia electoral (artículo 102 inciso 3) de la Constitución Política), estima oportuno hacer una revisión de su doctrina jurisprudencial frente a la irrecurribilidad de los fallos electorales que dicta como Juez de la República y que, por su naturaleza, impliquen sanciones en el ejercicio de la función pública.

De manera preliminar conviene reiterar que, de acuerdo con el diseño constitucional, el Tribunal en el ejercicio de su función electoral goza de atribuciones jurisdiccionales de distinta naturaleza y ejerce la potestad de administrar justicia, con carácter de cosa juzgada material, sobre las diferentes modalidades del contencioso electoral (artículo 220 del Código Electoral).

Como parte de ese ámbito jurisdiccional le corresponde tramitar y resolver procesos sancionatorios vinculados con el ejercicio de la función pública, a saber: la cancelación de credenciales a funcionarios de elección popular y las denuncias por parcialidad o beligerancia política. En tratándose de estas últimas, la propia Constitución Política le otorga la potestad al Tribunal de investigarlas y sancionarlas. Sobre el particular, el artículo 102 inciso 5) de la carta política señala:

*"Artículo 102. El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones:
(...)*

5) Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda

denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren exigírsele. (...)” (subrayado no es del original).

Por otra parte, el artículo 103 de Constitución Política establece:

“Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato.” (la negrilla no es del original).

Esta última disposición constitucional constituye el fundamento general de la irrecurribilidad de los actos de este organismo electoral. Tal y como se aprecia, la estructura de la norma es simple en cuanto establece la inimpugnabilidad de las sentencias que dicta el Tribunal; sin embargo, su exégesis no debe elaborarse únicamente a partir del significado de las palabras (interpretación gramatical), sino también atendiendo a los principios, valores y fines del precepto (interpretación finalista y teleológica).

En aras de precisar esos elementos, conviene destacar al menos dos intervenciones de los diputados constituyentes en 1949. La primera surge en el marco de un discurso general que brindó el representante Rodrigo Facio Brenes sobre el proyecto de Constitución discutido en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente y en el que, en punto a lo que calificó como una innovación institucional del país, señaló:

“Artículos 127 a 134, que crean el Tribunal Supremo de Elecciones y le confían, con autoridad y dignidad suficientes, todo lo relativo al proceso electoral, sacándolo de las manos del Presidente de la República. Cuando se habla de lo revolucionario de nuestro proyecto, sin explicar por qué, pienso que no hay nada más revolucionario en él, pero por otro lado nada en que el país entero pueda estar tan de acuerdo después de lo que pasó en este recinto el primero de marzo de 1948, que los artículos 131, incisos 9) y 11) y 132 del proyecto que dejan a cargo del Tribunal Electoral no sólo el escrutinio de los sufragios, sino “la

declaratoria definida de la elección de los funcionarios”, Presidente, Vicepresidentes, Diputados y Munícipes, y que declaran que “las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen ningún recurso”. Al menos yo, no conozco ninguna Constitución americana o europea donde se disponga tal caso, e incluso en aquellos casos en que se crea un Tribunal Electoral, siempre se deja en manos del Congreso, como era entre nosotros al tenor de la Carta de 1871, la declaratoria definitiva de las elecciones populares. Yo sé que nuestra solución no es ortodoxa, que no se conforma con la doctrina clásica en cuanto a relación de los Poderes Públicos y en cuanto a juzgamientos de las elecciones por algún cuerpo derivado a su vez de elecciones; pero yo estoy seguro que hemos interpretado bien las aspiraciones nacionales cuando hemos innovado en la forma dicha, y puesto la resolución de los procesos electorales en manos de un augusto tribunal superior que juzga en única instancia de ellos. Cuando estudiábamos estos puntos en la Comisión Redactora, alguien decía que, qué pasaría si el Tribunal fallaba mal, por pasión, por partidismo, no teniendo sus resoluciones recurso alguno, y la respuesta era la de que en ese caso habría que hacer una nueva revolución. Pero, más en serio pensábamos que no se corre ese peligro, pues el Tribunal, por su origen, su organización y sus finalidades, no tendrá nunca la tentación ni tampoco los medios materiales para forzar un fallo injusto o permitir un fraude electoral. Yo creo que la solución es buena, en alto grado institucionalizadora.” (el subrayado no es del original; ver acta n°. 49 de la sesión ordinaria celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente, a las 15:30 horas del 5 de abril de 1949).

La segunda intervención se suscitó en la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente el día 26 de mayo de 1949 (acta n.º 76). En esa oportunidad y con motivo de una alocución del diputado Celso Gamboa Rodríguez respecto de la moción que establecía la improcedencia de recursos contra las resoluciones del Tribunal, se puso de manifiesto, por parte del representante Fernando Baudrit Solera, el objetivo que se perseguía con la aprobación de esa regla constitucional. Al respecto se consignó:

“Se discutió luego el artículo 78. Sobre este artículo se presentó la siguiente

moción de la fracción Social Demócrata: Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen ningún recurso. Queda a salvo la acción por prevaricato que fuere procedente. // El Diputado GAMBOA sugirió que se suprimiera ese artículo, *por estar comprendido en el concepto que se confiere a la autonomía del Tribunal*, a lo que se opuso el señor Baudrit Solera, *quien manifestó que era necesario establecer esa disposición para que, en el futuro, por ejemplo, nadie pueda pretender que las decisiones del Tribunal sean apelables ante el Ministerio de Gobernación*. // Sometida a votación, se aprobó.” (subrayado no es del original).

No cabe duda que en la mente del constituyente estaba la idea de dejar en manos de este Tribunal, con entera independencia de los demás poderes del Estado, la conducción de los asuntos electorales y la resolución de sus controversias. Esa concepción, que finalmente quedó materializada en la Carta Política, se vio fortalecida con la aprobación de varias disposiciones, entre ellas, la irrecurribilidad de sus resoluciones en materia electoral. De esta manera, al imposibilitarse que las decisiones del Tribunal pudieran ser recurridas ante otra instancia distinta a la electoral, es evidente que el fin de la norma ha sido la defensa del principio de autonomía que acompaña la función electoral (artículo 95 de la Constitución Política).

Establecido lo anterior, conviene aclarar que el recurso de reconsideración o reposición ha sido reconocido en el Derecho Administrativo, como un medio de impugnación de las resoluciones finales dictadas por el jerarca de una autoridad pública en única instancia. Ese mecanismo recursivo no es extraño en el Derecho Electoral ya que la Asamblea Legislativa, que no es una mera ejecutora de la Constitución sino un Poder que actúa desarrollando el marco de ésta, lo introdujo en el nuevo Código Electoral, admitiendo su procedencia únicamente en contra de las resoluciones que dicta el Órgano Electoral en el trámite de las diligencias de pago de la contribución del Estado a los partidos políticos. Efectivamente, el artículo 107 del actual Código Electoral dispone:

“Dentro de los sesenta día hábiles siguientes a la declaratoria de elección de diputados, cada partido con derecho a recibir el aporte estatal deberá hacer su

cobro al TSE, mediante una liquidación de los gastos de campaña presentada de conformidad con lo establecido en este Código.

Recibida la liquidación, el Tribunal dictará la resolución que determine el monto que corresponde girar al partido político, en un término máximo de quince días hábiles (...) // Contra lo resuelto por el Tribunal cabrá únicamente recurso de reconsideración, el cual deberá ser resuelto en un plazo máximo de cinco días hábiles. (...)” (subrayado no es del original).

Con base en lo expuesto este Tribunal estima, a la luz del principio de plenitud hermenéutica del ordenamiento, que no obstante que no existe previsión legal que regule el recurso de reconsideración o reposición contra las sentencias que se dicten con motivo de los procesos sancionatorios, se encuentra habilitado para conocerlo por cuanto ello no contradice el diseño constitucional de irrecurribilidad de las sentencias de este Tribunal ni desnaturaliza el fin que procuró el constituyente. En efecto, ese mecanismo de impugnación no conlleva la posibilidad de llevar la discusión del asunto fuera de los linderos de la jurisdicción electoral, sino únicamente la posibilidad de que el Tribunal Supremo de Elecciones, como juez electoral especializado y con independencia de cualquier otra instancia estatal, revise sus propias resoluciones. De esta manera, en aplicación de un criterio garantista, se le otorga el derecho a la parte de impugnar, a través un recurso ágil y sencillo, la sanción que le ha sido impuesta directamente por la justicia electoral y la posibilidad de que ésta revise su fallo frente a los argumentos planteados.

Conviene aclarar que esta posibilidad recursiva no existe en lo que respecta a los demás institutos del contencioso electoral, dada la diversa naturaleza de éstos, que consiste en un control de legalidad y constitucionalidad de actuaciones y disposiciones adoptadas por otros actores (partidos políticos, Registro Electoral, juntas electorales, etc).

El vacío normativo en la regulación del citado recurso debe ser colmado mediante las reglas usuales de interpretación del bloque de legalidad; lo que nos obliga, en el caso en estudio, a aplicar analógicamente las reglas básicas del recurso de reconsideración o reposición establecido en la Ley General de la Administración

Pública. En consecuencia, al haber sido presentado el recurso de reconsideración dentro del plazo de los tres días posteriores a la notificación de la resolución impugnada (ver razón de notificación a folio 108) se admite su conocimiento, en el entendido de que lo que se impugna es una sentencia sancionatoria dispuesta directamente por la justicia electoral”.

De lo anterior es importante resaltar lo siguiente:

- 1- El Tribunal Supremo de Elecciones goza de atribuciones jurisdiccionales de distinta naturaleza y ejerce la potestad de administrar justicia, con carácter de cosa juzgada material, sobre las diferentes modalidades del contencioso electoral (artículo 220 del Código Electoral).
- 2- La idea de los constituyentes siempre fue la de dejar en el Tribunal con total independencia de los demás poderes del Estado, reforzada por la irrecurribilidad de sus resoluciones en materia electoral.
- 3- Se cierra conforme lo anterior la posibilidad de que las decisiones del Tribunal pudieran ser recurridas ante otra instancia distinta a la electoral, de conformidad con el principio de autonomía de la función electoral establecida en el artículo 95 de la Constitución Política.
- 4- “El mecanismo de impugnación no conlleva la posibilidad de llevar la discusión del asunto fuera de los linderos de la jurisdicción electoral, sino únicamente la posibilidad de que el Tribunal Supremo de Elecciones, como juez electoral especializado y con independencia de cualquier otra instancia estatal, revise sus propias resoluciones”.

El Tribunal Supremo de Elecciones resulta esencial en las decisiones electorales, por lo cual para la propuesta de esta investigación tendrá un papel preponderante.

3.2.3. Resolución número 1047-M-2012.

En la resolución 1047-M-2012 del Tribunal Supremo de Elecciones, dada en San José, a las quince horas y treinta minutos del tres de febrero de dos mil doce, se

da una reafirmación del hito importante dado en la resolución número 6290-E6-2011, en la misma se señala:

“Es importante precisar que en resolución n° 6290-E6-2011 dictada a las 08:05 horas del 25 de octubre de 2011 y a la luz del principio de plenitud hermenéutica del ordenamiento, este Tribunal consideró plausible la presentación de un recurso de reconsideración con motivo de las resoluciones finales en los procesos por cancelación de credenciales a funcionarios de elección popular y por parcialidad o beligerancia política. Este hito jurisprudencial precisó que el reconocimiento de ese derecho bajo ninguna circunstancia admite la posibilidad de discutir el asunto fuera de la jurisdicción electoral, sino que únicamente permite que este Tribunal, como juez electoral especializado y con independencia de cualquier instancia estatal, revise sus propias resoluciones. Así, lo que resuelva la jurisdicción electoral por la vía de la “reconsideración”, en los términos señalados, adquiere autoridad de cosa juzgada material al estar cubierto por el principio de irrecurribilidad previsto en el numeral 103 constitucional”.

En virtud de lo anterior, es posible apreciar la independencia del Tribunal Supremo de Elecciones con el fin de resolver todos los asuntos propios de su función electoral tan importantes en cualquier proceso de consulta ciudadana.

3.2.4. Resolución número 5860-E9-2015.

Por medio de la resolución número 5860-E9-2015 de las nueve horas y treinta minutos del treinta de setiembre de dos mil quince, el Tribunal examina una solicitud de convocatoria de referéndum presentada por la Asociación de Campesinos Ambientalistas Unidos por el Pulmón del Mundo, con la cual pretendían reformar el artículo 6 de la Ley Orgánica del Ambiente. Este es un grupo de campesinos de Puerto Viejo de Sarapiquí, quienes pretendían incluir en este artículo 6 que ellos debían tener de manera exclusiva y privilegiada participación, así como opinión en los asuntos ambientales a nivel local y nacional.

El Tribunal entra a estudiar la solicitud de manera muy oportuna. Primeramente aclaran cual es el objetivo buscado por la Asociación en con el referéndum:

“II.- Objeto de la solicitud de convocatoria a referéndum. La Asociación de Campesinos Ambientalistas Unidos por el Pulmón del Mundo (en lo sucesivo la Asociación), solicitó que se convoque a referéndum, por iniciativa ciudadana, el proyecto de ley denominado “Reforma del artículo 6 de la Ley Orgánica del Ambiente n.º 7554, de 4 de octubre de 1995 La Asociación de Campesinos Ambientalistas Unidos por el Pulmón del Mundo (sic)”, expediente legislativo n.º 18.306.

El texto vigente del artículo 6 de la citada Ley Orgánica del Ambiente señala:

“Artículo 6.- Participación de los habitantes. El Estado y las municipalidades, fomentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente.”. De acuerdo con la reforma pretendida por los gestores, dicha norma quedaría redactada de la siguiente forma:

“Artículo único.- Refórmase el artículo 6 de la Ley Orgánica del Ambiente N.º 7554, de 4 de octubre de 1995, para que se lea de la siguiente manera:

“Artículo 6.- Participación de los habitantes. El Estado y las municipalidades, fomentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la República, y deberá tomar en cuenta a La (sic) Asociación de Campesinos Ambientalistas Unidos por el Pulmón del Mundo, cédula jurídica número 3-002-644950, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente. Rige a partir de su publicación.”

Dentro de la resolución se indica la gran cantidad de aportes generados por diversos actores (entre ellos Municipalidades e instituciones no gubernamentales) donde resaltamos lo indicado en el apartado tercero sobre la posición del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa quienes señalaron: “(...) por oficio n.º CON-030-2013-J remitido a este Tribunal el 1º de

abril de 2013, se pronunció señalando que el proyecto de ley que interesa contraviene la Constitución Política e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Afirmó que tomar en cuenta solo a la Asociación, comporta una obligación para el Estado y para todas las municipalidades que resulta desigual en relación con las demás organizaciones sociales del país, sin que exista una razón o interés público que justifique esa imposición en detrimento de entidades del mismo género”.

Inicia un análisis sobre la participación, así como discriminación que existiría en la reforma propuesta. Sobre la posibilidad de un trato discriminatorio el Tribunal señaló:

“Ahora bien, esas normas -que cristalizan la igualdad entre las personas, por lo que resultan ser un corolario de la dignidad humana, valor incuestionablemente aceptado en nuestro ordenamiento- hacen incompatible un trato preferencial u hostil hacia personas que se consideren superiores o inferiores. En ese mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha desarrollado un criterio a través del cual ha insistido en que los signatarios del Pacto deben comprometerse a no dictar disposiciones que generen desigualdades injustificadas, lo cual implica que el derecho de igualdad y el principio de no discriminación se ven irrespetados cuando se ofrece un trato privilegiado o se impone una carga a un grupo de personas (físicas o jurídicas) sin un motivo razonable y objetivo que así lo amerite. Una postura similar ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) que consistentemente ha señalado que los signatarios de la Convención deben abstenerse de ejecutar o crear acciones que, de hecho o de derecho, impliquen discriminación”.

Por su parte, nuestra Constitución Política establece en su artículo 50 el derecho de todos los ciudadanos de tener un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, por lo cual la facultad para opinar, informarse y tomar decisiones en esta materia

es de todos y no debe entregarse solamente a una Asociación. Sobre el carácter difuso de este derecho el Tribunal señaló:

“IX.- Sobre el carácter difuso de la defensa del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En nuestro ordenamiento, a partir del contenido del artículo 50 de la Constitución, se ha entendido que el ambiente es tutelable como un interés difuso y que el derecho a gozar de uno sano y ecológicamente equilibrado también lo es, por lo cual su defensa es, al mismo tiempo, imposible atribuirle a alguna persona en concreto o en particular pero le corresponde - simultáneamente- a todos los ciudadanos; lo anterior debido a que los de esta naturaleza se han definido como aquellos intereses colectivos que son iguales y los mismos para todos y cada uno de los miembros de una determinada colectividad o categoría de personas, por lo cual pueden ser gestionados y defendidos indistintamente por todos y cada uno de los integrantes de ese grupo”.

Finalmente, el Tribunal rechaza la solicitud fundamentándose en lo siguiente:

A.- Que el artículo 6 de la Ley Orgánica del Ambiente presente la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y actividades tendientes a proteger y mejorar el ambiente, siendo también de relevancia la participación de las Municipalidades a nivel local para la toma de las decisiones, por lo cual en atención al artículo 50 de la Constitución Política es legal este precepto contemplado en la Ley.

B.- La Asociación proponente lo que busca es una posición privilegiada y exclusiva, por querer ser tomados en cuenta en cualquier decisión en materia ambiental, a nivel nacional o local. Siendo de esta manera que sería obligación de parte de cualquier institución estatal tomar el parecer de ellos, y no necesariamente a cualquier otra persona que posea un interés legítimo, dejándolos en posiciones de desventaja frente a la Asociación.

C.- No existe una justificación para que la Asociación tenga una posición privilegiada en la toma de decisiones ambientales, ni tampoco lograron demostrar la pertinencia de esta solicitud.

D.- Finalmente indican que hay una imposibilidad de convocar el proyecto de Ley, por existir una violación al derecho de igualdad y al principio de no discriminación, al nunca haberse justificado de manera objetiva y razonable establecer una posición favorable a la Asociación, así como ser totalmente discriminatorio, toda vez que no permitiría a las demás personas o entes tener una posición de igualdad en los procesos de participación.

Los procesos de participación ciudadana en materia ambiental son esenciales para la protección del ambiente, por el impacto que genera el hombre a estos. La propuesta procuraba monopolizar la participación al pretender ser ellos de manera exclusiva la participación, opiniones, así como toda de decisiones de manera unilateral, lo cual a todas luces es un trato discriminatorio y no apegado a la realidad de nuestro país, donde todos – amparados a un derecho constitucional – tenemos el derecho de participar en la protección del ambiente.

3.2.5. Resolución número 2590-E1-2018.

Mediante resolución de las once horas del cuatro de mayo de dos mil dieciocho, El Tribunal Supremo de Elecciones resolvió un recurso de amparo electoral promovido contra un acuerdo del Consejo Municipal de Nicoya, el cual a criterio del recurrente carecía de validez por la convocatoria a una consulta popular en relación con la creación del Consejo Municipal de Distrito Bocas de Nosara.

Dicha resolución, hace un análisis detallado de las potestades del Tribunal en relación con su intervención en los procesos de participación ciudadana, así como señala definiciones relevantes para la presente investigación. Entre ellos señala que la participación política “es un derecho fundamental que, en términos

generales, implica la intervención ciudadana dirigida a la designación de los gobernantes o miembros de las estructuras que componen las diversas organizaciones políticas por intermedio del derecho de elegir y ser electo, así como la posibilidad de contribuir a la formación, ejecución y control de las políticas públicas o decisiones estatales o municipales de importancia”.

Señalan los únicos supuestos donde se darían una intervención del Tribunal:

A.- Procesos de cancelación de credenciales de los funcionarios municipales de elección popular (por las causales legalmente previstas)

B.- En las consultas populares en las que esté de por medio el ejercicio del sufragio: plebiscitos revocatorios de mandato, plebiscitos locales ordinarios y referéndums cantonales.

Para el tema que nos ocupa, señalan que poseen una participación en tres líneas: “a) asesorar a las municipalidades en la elaboración de su normativa interna y en la gestión comicial en general, tarea que cumple –con independencia técnica– el Registro Electoral; b) supervisar el correcto desarrollo del proceso el día de la consulta mediante la fiscalización del Cuerpo Nacional de Delegados; y, c) tutelar el correcto desarrollo del proceso mediante la intervención jurisdiccional de los magistrados electorales”.

Lo anterior delimita muy claramente el accionar del Tribunal, siendo más un garante que un tomador de decisión para los procesos de participación ciudadana a nivel local.

Se establecen casos en concreto donde cabe la posibilidad de interposición de un amparo electoral:

- 1.- Disconformidad con lo dispuesto por el respectivo Concejo Municipal en relación a la convocatoria de la consulta.
- 2.- Si existen objeciones sobre aspectos logísticos de la consulta (como la cantidad de juntas receptoras de votos o su ubicación, la denegatoria para inscribir fiscales u otros agentes, etc.).
- 3.- Por razones de legalidad, actos de los Concejos Municipales (o las comisiones organizadoras) dentro de la organización de una consulta popular. Lo anterior dentro de los plazos correspondientes.
- 4.- En consultas populares, lo resuelto por el Concejo Municipal (o cualquier otra instancia local) tiene recurso de revocatoria ante el propio órgano y también es posible la apelación; siendo este último competencia del Tribunal y cuya resolución daría por acabada la vía.
- 5.- Para combatir amenazas o afectaciones a las prerrogativas ciudadanas en materia electoral.
- 6.- Posterior a la jornada de votación, el resultado de la consulta puede ser cuestionado si algún votante presentara la respectiva demanda de nulidad, instituto diseñado para reclamar vicios en los que se hubiera incurrido durante los comicios y que incidieran sobre la validez del acto comicial.
- 7.- Algunos otros temas no taxativos como lo son la revisión de asuntos propios de una consulta popular local, entre ellos la cancelación de credenciales.

En relación al caso en concreto, el recurso es rechazado por cuanto el recurrente no precisa la supuesta afectación sufrida por este. De manera adicional, si las pretensiones son meramente de legalidad, tenía un plazo de tres días hábiles para

la interposición de los recursos ordinarios, siendo que este plazo se encontraba sobradamente vencido.

La importancia de la resolución, es el esclarecimiento de las potestades del Tribunal en materia de procesos de participación ciudadana.

3.2.6. Cuadro recopilatorio resoluciones Tribunal Supremo de Elecciones

CUADRO 14. RESOLUCIONES TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. AUTORIA PROPIA.

RESOLUCIONES TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES	
NUMERO RESOLUCION	CONTENIDO RELEVANTE
Resolución 790-E-2007	Establece la importancia de la participación ciudadana en diferentes aspectos de la vida cotidiana.
Resolución número 6290-E6-2011	Mediante esta resolución se establece de manera categórica la independencia del Tribunal Supremo de Elecciones, en sus atribuciones jurisdiccionales de distinta naturaleza y ejerce la potestad de administrar justicia, con carácter de cosa juzgada material, sobre las diferentes modalidades del contencioso electoral. Como órgano especializado tiene independencia aún par a la materia recursiva en los procesos electorales.
Resolución número 1047-M-2012	Reitera la independencia del Tribunal Supremo de Elecciones con el fin de resolver todos los asuntos propios de su función electoral tan importantes en cualquier proceso de consulta

	ciudadana
Resolución número 5860-E9-2015	Se hace un análisis sobre la participación ciudadana en materia ambiental, así como establecer que la monopolización de este derecho no es jurídicamente viable.
Resolución número 2590-E1-2018	Establece las potestades del Tribunal en relación con su intervención en los procesos de participación ciudadana, así como el alcance del recurso de amparo electoral.

3.3 Pronunciamientos de la Procuraduría General de la República

3.3.1. Dictamen C-94-2005.

Este dictamen trata sobre las audiencias públicas en lo que respecta a planes reguladores y en el mismo se resalta la importancia de la participación ciudadana en la manera más amplia y como manera de garantizar un proceso transparente en la toma de decisiones:

“Esta regulación tiene como propósito dar transparencia y propiciar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión, a la vez que posibilita que cualquier ciudadano que se oponga a la iniciativa tendente a adoptar un plan regulador o alguno de sus reglamentos, tenga la oportunidad de exponer sus objeciones, y de que éstas sean incorporadas a la discusión del proyecto. Asimismo, cualquier persona inconforme que invoque ilegalidad y perjuicio propio contra el acto o disposición administrativa que sea, puede utilizar todos los recursos que al efecto le brinda la ley (artículo 23 ibídem). Al respecto, el tribunal constitucional ha señalado:

“...este tipo de audiencias no se constituyen simplemente en parte de un procedimiento que por formalidad deba programarse, de manera que se pueda fijar de forma que haga nugatorio el ejercicio del derecho que pretende tutelar, al otorgarse en condiciones que se convierta en una mera formalidad, incapaz de alcanzar los objetivos que está llamada a obtener en protección del derecho a la información y participación ciudadana, aunque ciertamente tampoco debe llegar a constituirse en un obstáculo para que se emita una oportuna resolución de la gestión”. (Sentencia número 2004-12242 de las 14:28 horas del 29 de octubre del 2004).

El dictamen continúa refiriéndose a aspectos muy importantes señalados a lo largo del presente trabajo de investigación: participación ciudadana en su forma más amplia, acceso a la información, participación y acceso a la justicia:

“De igual forma, ha dicho que la participación debe ser entendida en forma amplia, de manera que ésta abarque el derecho de acceso a la información, el derecho a la participación per se y el derecho de acceso a la justicia. Estas tres dimensiones contienen a su vez, una serie de derechos básicos de orden procesal -tanto en sede administrativa como judicial- que, en conjunto, aseguran a las personas que sus opiniones serán tomadas en cuenta por la autoridad pública (Sentencia número 2002-10693, de las 18:20 horas del 7 de noviembre del 2002).

De lo expuesto, queda claro que la audiencia pública prevista en el procedimiento de elaboración de los planes reguladores locales constituye un requisito legal de acatamiento obligatorio, que por estar ligado al ejercicio del derecho a la participación de la comunidad en un asunto que le afecta directamente, debe efectuarse con anterioridad a la toma de la decisión administrativa. Es por ello que la audiencia que prevé la ley de planificación urbana debe realizarse antes de enviar el proyecto final a la SETENA, para la obtención de la viabilidad ambiental. Ahora bien, lo anterior no debe entenderse como una limitación a la participación ciudadana, ya que la evaluación ambiental aplicable a los planes reguladores -que

es previa a la aprobación de la dirección de urbanismo- tiene como principio rector, la participación, la transparencia y el manejo amplio de la información”.

Finalmente hace referencia a la importancia de la celebración de una audiencia pública para efectos de tomar las opiniones de los vecinos de la comunidad y con ello generar un plan acorde a las necesidades reales de la población, así como el cuidado de los recursos naturales. El tema de la audiencia pública lo retomamos de igual manera en lo que respecta a las audiencias sobre las evaluaciones de impacto ambiental.

3.3.2. Opinión Jurídica. OJ-111-2008.

Esta opinión jurídica trata acerca de los mecanismos de participación ciudadana y hace un análisis al respecto de los mismos. Inicia brindando una visión acerca de la participación ciudadana en nuestro país:

“No obstante lo anterior, el proceso de democratización en Costa Rica ha ido consolidándose a lo largo de los años y recientemente ha estado acompañado de la creación de mecanismos de participación de democracia directa, como una forma de dotar a los ciudadanos de mayores posibilidades de involucrarse en la toma de decisiones políticas, más allá de las que otorga la democracia representativa.

Con estos mecanismos se pretende evolucionar de la democracia representativa tradicional hacia sistemas con mayor grado de participación ciudadana en las políticas públicas, a través de medios más abiertos, eficaces y de mayor relevancia para la sociedad”.

De esta manera se plasma la evolución de la participación ciudadana en nuestro país. En lo que respecta a la participación a nivel de comunidades nuestras leyes -

como se ha visto en el presente trabajo de investigación - establecieron diferentes mecanismos para lograr la participación de las comunidades:

“En el ámbito municipal, además del referéndum se han establecido otros mecanismos de participación directa no sólo para fortalecer la democracia, sino como un medio de desarrollo económico en la circunscripción territorial, pues promueve la cooperación entre los ciudadanos y la eficiencia del gobierno local. Estos otros mecanismos son el plebiscito y el cabildo, que han sido desarrolladas para dar mayor participación a la ciudadanía en la toma de decisiones trascendentales”.

De la misma manera hace un análisis de lo que dispone el Código Municipal en lo que respecta a la celebración de estas consultas populares:

“En la actualidad, el titular de la potestad para acordar la celebración de consultas populares, sean plebiscitos, referendos o cabildos en el ámbito local es el Concejo Municipal, que además elabora con asesoría del Tribunal Supremo de Elecciones los reglamentos de consultas populares. En la celebración de éstas participan delegados del Tribunal, que son los llamados a dar fe de que se respetaron las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Así lo dispone el artículo 13 inciso j) del Código Municipal que establece:

“Son atribuciones del Concejo:

(...) j) Acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones, observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente.

En la celebración de los plebiscitos, referendos y cabildos que realicen las municipalidades, deberán estar presentes los delegados que designe el Tribunal

Supremo de Elecciones, quienes darán fe de que se cumplieron los requisitos formales exigidos en el código y el reglamento supraindicado. Los delegados del Tribunal supervisarán el desarrollo correcto de los procesos citados.”

Es precisamente tal potestad exclusiva del Concejo Municipal la que pretende modificarse con el proyecto en consulta, el cual busca que sea el Tribunal Supremo de Elecciones el encargado de dictar la reglamentación respectiva en esta materia y que el Concejo Municipal no pueda negarse a realizar una consulta popular, si es convocada por al menos un 1.5% del padrón electoral de la respectiva circunscripción territorial”.

Lo que vemos del dictamen es un aumento en la participación ciudadana y la necesidad de establecer mecanismos concretos para las comunidades, lo cual es el fin del presente trabajo de investigación.

3.3.3. Opinión Jurídica. OJ-13-2009.

Esta opinión jurídica es referida a la posibilidad que existía de una reforma al Reglamento General sobre los procedimientos de evaluación de impacto ambiental decreto número 31849 y en lo que interesa resalta la importancia de la celebración de audiencias públicas, así como el principio de no regresión en materia ambiental. Este principio ha sido definido por el autor Mario Peña Chacón como: *“El principio de no regresión enuncia que la normativa y la jurisprudencia ambiental no deberían ser revisadas si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad. Tiene como finalidad evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, ya que en muchas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a tener como*

consecuencias daños ambientales irreversibles o de difícil reparación”¹⁶⁴, por lo anterior resulta importante lo planteado en esta opinión jurídica:

“Sin embargo, y no obstante la buena intención de la reforma, es nuestro criterio que la misma tendría eventuales roces de constitucionalidad, por cuanto se estaría limitando la participación ciudadana dentro de los procesos de evaluación ambiental de los proyectos. Téngase presente, por ejemplo, que un proyecto, con las sugerencias o modificaciones que haga la SETENA puede ir variando a lo largo del ítem procesal, y los interesados no tendrían participación en estas etapas; además, queda la duda de si siempre se podrían realizar audiencias en las que participe la población involucrada. Aunado a ello, se perdería la posibilidad de que los ciudadanos puedan intervenir en la fase operativa de las obras, posibilidad que sí tienen actualmente, de acuerdo con la Ley No. 7554”.

Hacen de la misma manera referencia a votos de la Sala Constitucional relativa a la participación ciudadana en materia ambiental:

“Al respecto, la Sala Constitucional ha sido muy clara sobre la importancia de fortalecer la participación ciudadana en los procesos de evaluación ambiental:

“V.- Es evidente que en el artículo 50 de la Constitución Política, queda plasmado, no solo el Derecho de los habitantes de la República de gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, sino también el de ver protegido adecuadamente dicho Ambiente mediante una apropiada gestión administrativa, que como se dijo, obliga al Estado a tomar y a reforzar todas aquellas medidas que se estimen necesarias para la protección de ese ambiente ecológicamente sano y equilibrado. Resulta entonces, que por imperativo constitucional el Estado costarricense no sólo debe invitar a la participación, sino que debe promoverla y respetarla cuando se produzca. Para ello, la participación debe ser lo más amplia

164 PEÑA Chacón, Mario. EL PRINCIPIO DE NO REGRESION AMBIENTAL A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COSTARRICENSE. Revista Judicial número 104. San José, Costa Rica. Junio 2012. Pp. 121

posible, de manera que no pueda ser restringida arbitrariamente. (Voto No. 07063-2005 de las 16 horas 3 minutos del 7 de junio del 2005.” Lo anterior sin mencionar que resultaría un contrasentido limitar el acceso de las personas a los expedientes que se tramitan ante la SETENA, cuando precisamente la participación ciudadana es uno de los pilares básicos sobre los que se sustenta la Ley Orgánica del Ambiente:

“Artículo 6.-

Participación de los habitantes. El Estado y las municipalidades, fomentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente.”

Con respecto al artículo 28 del proyecto de ley, creemos debe revisarse su redacción para destacar aún más el importante papel que ostentan las municipalidades en punto a la ordenación de sus respectivas jurisdicciones, incluyendo la materia ambiental; así como la necesaria coordinación que debe existir entre éstas y los demás organismos y entidades estatales:

“Por ello, a fin de evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales, así como la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas, se hace necesario establecer una serie de relaciones de coordinación entre las diversas dependencias del Poder Ejecutivo y las instituciones descentralizadas, y entre éstas con las municipalidades, a fin de poder llevar a cabo las funciones que les han sido encomendadas. Esta Sala se ha referido ya al principio de coordinación de las dependencias públicas con las municipalidades en la realización de fines comunes, al señalar mediante sentencia número 5445-99, de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve, que:

"La coordinación es la ordenación de las relaciones entre estas diversas actividades independientes, que se hace cargo de esa concurrencia en un mismo objeto o entidad, para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia recíproca de los sujetos agentes. Como no hay una relación de jerarquía de las instituciones descentralizadas, ni del Estado mismo en relación con las municipalidades, no es posible la imposición a éstas de determinadas conductas, con lo cual surge el imprescindible «concierto» interinstitucional, en sentido estricto, en cuanto los centros autónomos e independientes de acción se ponen de acuerdo sobre ese esquema preventivo y global, en el que cada uno cumple un papel con vista en una misión confiada a los otros. Así, las relaciones de las municipalidades con los otros entes públicos, sólo pueden llevarse a cabo en un plano de igualdad, que den como resultado formas pactadas de coordinación, con exclusión de cualquier forma imperativa en detrimento de su autonomía, que permita sujetar a los entes corporativos a un esquema de coordinación sin su voluntad o contra ella; pero que sí admite la necesaria subordinación de estos entes al Estado y en interés de éste (a través de la «tutela administrativa» del Estado, y específicamente, en la función de control la legalidad que a éste compete, con potestades de vigilancia general sobre todo el sector)."

(...)

VII.- El papel de las municipalidades en materia ambiental. De conformidad con lo dicho, las municipalidades, como parte integrante del todo que es el Estado, tienen dentro del ámbito de sus competencias y obligaciones una alta dosis de responsabilidad en materia ambiental, sea mediante la aprobación directa de permisos o licencias para las cuales se exija el previo cumplimiento de requisitos que acrediten ante otras instancias del poder público el adecuado manejo ambiental, como mediante inspecciones regulares y canalización de situaciones de riesgo ante las instancias con mayor competencia de intervención. Ha quedado establecido ya que a los gobiernos locales les alcanza la obligación de coordinación y prevención en materia ambiental dentro del ámbito de su

jurisdicción territorial, de donde resulta que ciertamente las municipalidades son actores importantes en la tarea de protección al ambiente.

Es indubitable la facultad de los gobiernos locales para darse su propia ordenación territorial a través de los planes reguladores; pero la existencia de éstos -que en su mayoría carecen de complementos de ordenación desde el punto de vista del ambiente sano y ecológicamente equilibrado- no produce la desaplicación de la legislación tutelar ambiental. Por el contrario, estima la Sala que debe ser requisito fundamental, que no atenta contra el principio constitucional de la autonomía municipal, el que todo plan regulador deba considerar, de previo a ser aprobado y desarrollado, con un examen del impacto ambiental desde la perspectiva que da el artículo cincuenta constitucional, para que el ordenamiento del suelo y sus diversos regímenes sean compatibles con los alcances de la norma superior, sobre todo, valorando que esta disposición establece el derecho de todos los habitantes a obtener una respuesta ambiental de todas las autoridades públicas y ello incluye, sin duda, a las municipalidades, quienes no están exentas de la aplicación de la norma constitucional y de su legislación de desarrollo. Es evidente que en este caso, es totalmente coincidente el interés nacional y el local, y por ello los gobiernos locales pueden y deben exigir el cumplimiento de requisitos ambientales en su territorio, y en caso de conflicto con las autoridades rectoras de la materia ambiental, pueden someter las controversias al contralor jurisdiccional que corresponda según la naturaleza de la infracción. Es por lo anterior que las normas tutelares del ambiente no son incompatibles, desde el punto de vista constitucional, con las facultades y competencias de las municipalidades, las que están obligadas, por imperativo del artículo cincuenta de la Constitución Política, a prodigarse en la protección del ambiente –ver, en este sentido, sentencia número 2006-7994, de las ocho horas cincuenta y siete minutos del dos de junio de dos mil seis-.” (Sala Constitucional, Voto No. 14560-2008 de las 14 horas 35 minutos del 26 de setiembre del 2008)”.

De lo expresado en esta opinión jurídica debemos rescatar lo siguiente:

- La obligación del Estado en promover la participación ciudadana de la manera más amplia.
- Principio de coordinación entre instituciones del Estado con el fin de evitar duplicidad de funciones y gastos. Para nuestro caso en concreto que los esfuerzos en materia de participación sean oportunos.
- Se debe reforzar la participación ciudadana en materia ambiental como principio fundamental de la democracia y la protección del medio ambiente.

3.3.4. Cuadro recopilatorio pronunciamientos Procuraduría General de la República.

Se hace un cuadro recopilatorio de la información de los pronunciamientos anteriormente estudiados:

CUADRO 15. PRONUNCIAMIENTOS PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. AUTORIA PROPIA.

PRONUNCIAMIENTOS PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	
NUMERO PRONUNCIAMIENTO	CONTENIDO RELEVANTE
Dictamen C-94-2005	<p>Importancia de la participación ciudadana en su concepción más amplia y como manera de garantizar un proceso transparente en la toma de decisiones.</p> <p>El proceso de participación se fundamenta en los pilares de acceso a la información, participación y acceso a la justicia.</p> <p>Deber de celebración de una audiencia pública para efectos de tomar las opiniones de los vecinos de la comunidad y con ello generar un</p>

	plan acorde a las necesidades reales de la población, así como el cuidado de los recursos naturales.
Opinión Jurídica. OJ-111-2008	<p>Análisis de los procesos de participación ciudadana, así como los criterios para su desarrollo.</p> <p>Se refuerza la necesidad de establecer mecanismos concretos para la participación en las comunidades, así como el creciente auge de participación en tomas de decisiones ambientales por parte de las comunidades.</p>
Opinión Jurídica. OJ-13-2009	<p>El Estado en promover la participación ciudadana de la manera más amplia.</p> <p>Principio de coordinación entre instituciones del Estado con el fin de evitar duplicidad de funciones y gastos. Los esfuerzos deben de ser oportunos.</p> <p>Reforzar la participación ciudadana en materia ambiental como principio fundamental de la democracia y la protección del medio ambiente.</p>

CAPÍTULO 4. PROYECTO DE LEY SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL. EXPEDIENTE LEGISLATIVO NÚMERO 16332, VETO DEL PODER EJECUTIVO NÚMERO 8681.

A nivel nacional también han existido intentos de reforma para lograr una mejora en la participación ciudadana en materia ambiental, como lo fue el expediente legislativo número 16332 el cual buscaba la modificación de la reforma de varios artículos de la Ley Orgánica del Ambiente número 7554. Este proyecto fue

finalmente truncado durante el gobierno de Oscar Arias, mediante veto¹⁶⁵ número 8681. Es rescatable dentro de dicho proyecto la reforma planteada al artículo 6 de la Ley Orgánica del Ambiente el cual señalaba lo siguiente:

“Artículo 6.- Participación de los habitantes

Todas las personas habitantes de la República tienen derecho a participar activa, consciente, informada y organizadamente, en la toma de decisiones y acciones cuyo propósito sea proteger y mejorar el ambiente. El Estado, las municipalidades y las demás instituciones públicas tienen el deber de garantizar este derecho y fomentar su efectivo cumplimiento.

Este derecho implica, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) El derecho de acceder a la información ambiental en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la posean en su nombre. Incluye el derecho a acceder a información comprensible; para ello, las autoridades competentes dispondrán de los mecanismos apropiados, a fin de hacer efectivo este derecho.*
- b) El derecho de participar en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan en el ambiente, y cuya elaboración o aprobación corresponda a la Administración Pública. Incluye el derecho de apersonarse a los expedientes administrativos y aportar todo tipo de pruebas.*

¹⁶⁵ En la sentencia de la Sala Constitucional número 12250-2015 de las once horas con treinta minutos del siete de agosto de dos mil quince – en la cual se discute la inconstitucionalidad de una ley que pretendía desafectar de uso público una calle en el centro de San José – la Procuraduría General de la República en su informe hace una explicación del instituto del veto la cual se considera de suma importancia para el análisis del presente capítulo, para lo cual indican: “Se impone advertir que la Constitución, a través del derecho de veto, particularmente el veto por conveniencia, le confiere al Poder Ejecutivo una potestad para incidir en el proceso de formación de la Ley que le permite, a través de su objeción, proponer reformas a un decreto legislativo ya aprobado en dos debates, e incluso para proponer su archivo. Ergo, el derecho al veto constituye un instrumento para que el Ejecutivo pueda incidir en la política legislativa. No obstante, es también notorio que la Constitución, vista la potestad de legislar de la Asamblea, le reconoce a la Asamblea Legislativa, en el caso del veto por inconveniencia, la posibilidad de resellar el proyecto de Ley vetado, desechando las reformas propuestas por el Ejecutivo e incluso sus objeciones totales, pero condiciona esa posibilidad del resello a la formación de una mayoría calificada de dos tercios no de los votos presentes, sino de los miembros de la Asamblea”.

- c) *El derecho de solicitar la revisión administrativa y judicial de los actos y las omisiones que supongan lesiones al ambiente o vulneraciones de la normativa ambiental, y el derecho de constituirse en coadyuvantes, en los procedimientos administrativos y judiciales donde se discutan estos actos y omisiones.*
- d) *El derecho de participar en las consultas populares ambientales reguladas en esta Ley y el de promover su convocatoria por iniciativa popular¹⁶⁶.*”

De lo anterior se denota una clara intención del legislador por lograr una mayor intervención de parte de la ciudadanía buscando una participación activa, consciente, informada y organizada para la toma de las decisiones y acciones para proteger y mejorar el ambiente. Se basa en los pilares esenciales que deben de prevalecer en este tema: acceso a la información, participación en los distintos procedimientos, solicitud de revisión administrativa y judicial de los actos u omisiones de los distintos actores del proceso, así como el derecho de participar en las consultas populares, así como convocarlas.

Se trataba de una mejora sustancial en todas las etapas de los procedimientos de participación ciudadana desde el momento de brindar la información hasta la puesta en práctica del procedimiento.

Por su parte la Asamblea Legislativa, a través de su departamento de comisiones, emitió un dictamen afirmativo sobre el expediente 16322 de manera unánime el 17 de julio del año 2008. Los diputados de la Comisión permanente especial de ambiente indicaron: *“Esta propuesta legislativa busca consolidar en el ámbito ambiental, mecanismos concretos que vuelva más efectiva la participación ciudadana como un derecho fundamental de la población”*.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Expediente legislativo número 16332. Vetado durante el gobierno de Oscar Arias, mediante veto número 8681. Artículo 1, sección a).

¹⁶⁷ Asamblea Legislativa, departamento de comisiones, la comisión permanente especial de ambiente sobre el expediente 16322 dictamen afirmativo unánime del 17 de julio del año 2008. Página 2.

El proyecto de ley fue consultado a diferentes actores, de los cuales se resaltan los siguientes:

A.- *“Oficio No. 6873-TSE-2006, 14 de noviembre de 2006*

El Tribunal Supremo de Elecciones indica que “apoya y comparte el interés del legislador en este tipo de iniciativas que procuran proveer a la ciudadanía de mecanismos o instrumentos de participación en una materia tan sensible como la ambiental”

Requiere el Tribunal, para avalar la iniciativa la corrección de lo que establece el punto 3.4 del artículo 6 bis, del proyecto referente a la prescripción de dos plazos distintos para realizar las consultas populares según sea previos a la elección nacional o a la de la elección de autoridades municipales, puntualizando la necesidad de unificar el período de restricción para celebrar consultas, de forma tal que para todos los casos se aplique ocho meses de anticipación a las elecciones nacionales o municipales, pues las últimas necesitan, inclusive, más tiempo de preparación por las especificaciones que contiene. En atención a lo anterior se acoge la indicación del Tribunal Supremo de Elecciones y se incorpora”¹⁶⁸.

El Tribunal Supremo de Elecciones hace su observación en la unificación de los plazos para la celebración de las consultas populares, lo cual es bastante atinada para evitar diferentes interpretaciones que pudieran eventualmente entabrar el proceso.

B.- *“Oficio No. 0090.240.2007, 26 de julio de 2007*

El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), considera que la participación debe ser ordenada y definida en el tiempo, mediante la implementación de esquemas de participación y representatividad, así como etapas preclusivas de negociación.

¹⁶⁸ Ibidem. Página 3.

Por otra parte, mencionan que es necesario que se tome en cuenta que lo planteado en el proyecto puede representar un incremento en la complejidad operativa del sistema”¹⁶⁹.

El ICE por su parte si apoya la implementación de esquemas de participación y representatividad, sin embargo, advierte la posibilidad de un incremento en la complejidad del sistema, lo cual finalmente es que busca simplificar este trabajo de investigación.

C.- *“Oficio No. 31.136, 31 de julio de 2007*

La Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) señala en su respuesta: “Desde el enfoque ambiental no produce ningún tipo de afectación a la institución por no tener participación directa en los problemas ambientales, sino que le corresponde a otras instancias gubernamentales. La CCSS, considera de gran importancia la participación comunitaria como base de la construcción social de la salud, siendo el tema de salud ambiental uno de los componentes de la salud integral se considera de gran importancia el poder por medio de esta modificación a la ley de ambiente incorporar el control y protección del medio ambiente las opiniones de todos los miembros de la comunidad. Este proyecto se encuentra enmarcado en el principio de salud integral y producción social de la salud”¹⁷⁰.

La CCSS si bien no es una institución que trata la materia ambiental, ve la importancia de la participación ciudadana para incorporar las opiniones de los miembros de la comunidad.

D.- *“Oficio PE-1417-2007 de 5 de octubre de 2007*

El Instituto Nacional de Aprendizaje indica que, según acuerdo de su Junta Directiva, el proyecto no ha sido objetado, en razón de que no afecta su

¹⁶⁹ Ibidem. Página 4.

¹⁷⁰ Ibidem. Página 4.

autonomía, los recursos financieros ni la organización de dicha Institución. Adicionalmente señala “...se debe garantizar a los ciudadanos el acceso a la información ambiental, así como el derecho de participar en decisiones y acciones que incidan en el ambiente por cuanto la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas se ha ido venido ampliando, de tal forma que ha adquirido el rango y fuerza de un derecho constitucional de carácter fundamental”¹⁷¹.

EL INA de igual manera procede a resaltar la necesidad de garantizar el acceso a la información ambiental, así como el derecho con rango constitucional de participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales.

E.- *“Oficio R-1668-2007 de 13 de marzo 2007*

La Universidad de Costa Rica, indica que “recomienda aprobar el proyecto de ley...” y presenta observaciones a ser incluidas puntualmente en el proyecto. Señala “...Reconocer el papel fundamental que desempeñan los ciudadanos en materia ambiental, lleva a incorporarlos como actores en el proceso de planificación y desarrollo de las áreas protegidas. Sin embargo, es necesario facilitar y generar la información científica apropiada para que las acciones de estos actores resulten más eficientes en los esfuerzos de conservación y protección”¹⁷².

La Universidad de Costa Rica de igual manera apoya la mejora en los procesos de participación, resaltando su importancia en la necesidad de facilitar información técnica y científica para lograr la toma de decisiones objetivas por parte de los actores sociales, mejorando inclusive la relación del eventual desarrollador con la comunidad.

F.- *“Oficio DAGJ-1969-2006, de 8 de diciembre 2006*

¹⁷¹ Ibídem. Página 5.

¹⁷² Ibídem. Página 6.

La Contraloría General de la República, en su pronunciamiento indica que “...al ser la participación ciudadana un derecho fundamental que planifica, completa y equilibra la relación ciudadanía-autoridad pública, se legitima, se hace viable y se solidifica el ejercicio de poder en un sistema democrático, poder que ha de ser ejercido por las autoridades públicas en forma unilateral, pero no sin antes tomar en cuenta a los habitantes y sus derechos, para lo cual ha de ser consultados para formar lo que será la voluntad de la Administración en un tema, en este caso ambiental, que trata e impacta la calidad de vida.

En este sentido la toma de decisiones en materia ambiental se ve mediatizada por el derecho fundamental a la participación y a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado...”

Y concluye el órgano contralor: “En este sentido, siendo que se pretenden introducir varias modificaciones a la Ley Orgánica del Ambiente para efectivizar los principios y derechos constitucionales antes analizados, como las consultas ambientales populares (unas vinculantes y otras consultivas , regulándose en forma más detallada los mecanismos y el papel de actores institucionales- como el Tribunal Supremo de Elecciones y el MINAE- y no institucionales –como la ciudadanía individual u organizada- este Órgano Contralor valora positivamente el proyecto, en el tanto la existencia de bienes de dominio público como el agua, la zona marítimo terrestre o las fincas de propiedad pública de las áreas de conservación, hará posible la vigilancia ciudadana directa sobre los mismos, como un valor agregado a la misma compatibilización de la actividad humana sobre el ambiente con el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”¹⁷³.

La Contraloría hace varias reflexiones importantes a considerar:

- Señala la participación ciudadana como un derecho fundamental.
- La participación ambiental planifica, completa y equilibra la relación ciudadanía-autoridad pública.
- Si bien la administración toma las decisiones de manera unilateral se debe

¹⁷³ Ibídem. Páginas 6-7.

tomar en cuenta a los habitantes y sus derechos.

- Decisiones en materia ambiental debe estar permeadas de participación en razón del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
- Aumentar la posibilidad de participación ciudadana directa va relacionado con la vigilancia ciudadana que se verá mejorada.

Vemos como las diversas instituciones mencionadas tiene un panorama muy claro sobre los beneficios de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre actividades que llegaren a tener un impacto en las comunidades y se veía la iniciativa – en líneas generales – como positiva para procurar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Finalmente, esta iniciativa se vio truncada por el presidente Oscar Arias Sánchez mediante veto 8681, publicado el 19 de agosto de 2009 en La Gaceta 161. A continuación, se exponen las razones dadas por el presidente Arias en su momento:

CUADRO 16. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PRESIDENTE ARIAS SOBRE VETO DE EXPEDIENTE LEGISLATIVO 16332. AUTORIA PROPIA.

VETO POR RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD	
MOTIVO	RAZONES
INVASIÓN DE COMPETENCIAS EXCLUSIVAS	<p>1.- Hay una invasión a las competencias del Tribunal Supremo de Elecciones, por cuanto estable al Ministerio de Ambiente y Energía como el ente encargado de organizar los procesos de consulta popular.</p> <p>2.- El instituto del referéndum es de aplicación exclusiva de un derecho político, por lo cual su aplicación conforme al proyecto sería incorrecta.</p> <p>3.- Se da un traslado inconstitucional de funciones al ser el Tribunal Supremo de Elecciones quien tiene</p>

	competencia en materia electoral.
IRRESPETO A LA JERARQUÍA NORMATIVA Y A LA RESERVA DE LEY	<p>1.- Indica que la competencia de la creación de leyes corresponde al Poder Ejecutivo y la protección de los derechos subjetivos propios de la acción administrativa por lo cual no procede la delegación mediante este instituto por el cual se deberían tomar decisiones en virtud de la voluntad popular.</p> <p>2.- La consulta popular no puede sustituir una función administrativa sometida al principio de legalidad, que según indica en caso de ser aprobado sería una decisión arbitraria.</p>

De las razones expuestas, se comparte únicamente el hecho de que el Tribunal Supremo de Elecciones es el ente encargado de los procesos electorales y por ello su experiencia para la elaboración de procesos de consulta se torna en esencial para asegurar el fin último del proceso. Las demás razones no las consideramos válidas en virtud de que la voluntad ciudadana debe prevalecer sobre la expectativa de derecho de unos cuantos, máxime en temas ambientales donde se podrían generar daños irreversibles.

TÍTULO III. PLEBISCITOS AMBIENTALES CELEBRADOS A NIVEL NACIONAL. PROCESOS, ALCANCES Y RESULTADOS.

En Costa Rica se han celebrado procesos de participación ciudadana a nivel local, los cuales serán analizados a continuación con el fin de obtener una muestra del panorama general a nivel de participación, abstencionismo, así como los motivos de las comunidades para la protección ambiental.

CAPÍTULO 1. ANÁLISIS DE PLEBISCITOS AMBIENTALES A NIVEL NACIONAL. PROCESOS, COMUNIDADES INVOLUCRADAS, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RESULTADOS.

En virtud de las potestades otorgadas por la Constitución Política, Código Municipal y otras leyes especiales analizadas previamente, en los procesos de plebiscitos encontraremos necesariamente la participación de las siguientes entidades:

- 1- Tribunal Supremo de Elecciones. Participa activamente como ente supervisor de la implementación de los procesos de consulta popular, amparado en las atribuciones otorgadas en la Constitución Política, así como el Código Municipal. De conformidad con lo visto anteriormente mediante los artículos 50, 99 y 105 de la Constitución Política.
- 2- Municipalidades. Son los entes facultados por ley para la implementación de los procesos de consultas popular, de conformidad con el Código Municipal en su artículo 13.
- 3- Sociedad civil. Son las personas de cada comunidad quienes van a decidir sobre un asunto en concreto que ya a afectar de alguna manera su comunidad.
- 4- Organizaciones no gubernamentales. Van a ser muchas veces factores importantes en la transparencia de los procesos, así como brindar información a los miembros de las comunidades donde se va a desarrollar el proceso de participación ciudadana.

- 5- Instituciones gubernamentales especializadas en temas ambientales. Como entes especializados apoyan con información técnica y científica los procesos de consulta popular. Instituciones como el Ministerio de Ambiente y Energía, el Sistema de Áreas de Conservación, Universidades quienes por ley se encuentran obligadas a su participación en temas ambientales y cuentan con los recursos necesarios para la atención, así como la protección de los recursos naturales deberían figurar como entes activos en estos procesos.

Para el estudio y posterior análisis de procesos de participación ciudadana celebrados en Costa Rica se procedió a verificar en la base de información del Tribunal Supremo de Elecciones sobre los procesos de participación celebrados en materia ambiental. Posteriormente se verificaron la celebración de tres plebiscitos en materia ambiental en Costa Rica, los cuales son:

- 1.- Plebiscito de Sarapiquí. Celebrado el 24 de setiembre del año 2000.
- 2.- Plebiscito de Guácimo. Celebrado el día 28 de octubre del año 2001.
- 3.- Plebiscito de Turrialba. Celebrado el día 28 de agosto del año 2005.

En virtud de lo anterior se procedió a visitar el Tribunal Supremo de Elecciones, sección de Coordinación de Programas Electorales para obtener copias de los tres expedientes de los plebiscitos señalados anteriormente. Se considera esencial para efectos de la presente investigación el estudio de la información contenida en los expedientes para su posterior análisis dentro del presente título.

La metodología de análisis utilizada fue:

- Lectura completa de los expedientes.
- Extracción de datos e información relevante de los folios comprendidos dentro del expediente individual de cada plebiscito indicando fecha de emisión del documento, así como un extracto del mismo.
- Elaboración de cuadros comparativos de datos.

- Conclusiones generales acerca de cada proceso de participación ciudadana.

1.1 Plebiscito de Sarapiquí. Celebrado el 24 de setiembre del año 2000.

RESUMEN EJECUTIVO

El proceso de participación ciudadana se presentó en la localidad de Sarapiquí, celebrado el día 24 de setiembre del año 2000. El fin del plebiscito era la intención de la comunidad para frenar la explotación de la cuenca del río Sarapiquí por cualquier medio incluido en este aparte el establecimiento de plantas hidroeléctricas. El mecanismo de protección que fue utilizado para la cuenca es el de la figura de monumento histórico nacional. Lo anterior por cuanto la comunidad veía que la sobre explotación de la cuenca empezaba a afectar directamente la naturaleza y otras actividades económicas sostenibles únicamente con el buen manejo del río.

La finalidad es que la Municipalidad de Sarapiquí tuviera bajo su manejo la administración de la cuenca del río, y por este medio evitar una sobre explotación. Hubo participación del Tribunal Supremo de Elecciones, tanto de actores públicos, privados y la sociedad civil quien el día de las votaciones no tuvo mucha presencia. Finalmente se dio la aprobación de la conservación de la cuenca del río Sarapiquí

Previo al inicio del análisis del caso se debe aclarar la categoría de manejo pensada por la Municipalidad como lo es la de Monumento Histórico Nacional establecido por la Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica ley número 7555 y la categoría de Monumentos Naturales, establecida en la Ley Orgánica del Ambiente ley número 7554.

La definición establecida en la Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica para monumento¹⁷⁴ es una definición no bien delimitada para el

¹⁷⁴ Artículo 6.- Clasificación y definición

aspecto ambiental, sino más bien engloba criterio más de edificaciones en inmuebles. Como parte de las obligaciones establecidas para la protección de los bienes¹⁷⁵ se señala el deber de “conservar, preservar y mantener adecuadamente

Los bienes inmuebles que integren el patrimonio histórico-arquitectónico, serán clasificados en la declaratoria que haga el Ministerio para incorporarlos a él, como edificación, monumento, centro, conjunto o sitio, según el caso. Para los efectos de esta ley, se definen los siguientes términos:

Monumento: Obra arquitectónica, de ingeniería, escultura o pintura monumentales; elementos o estructuras de carácter arqueológico; cavernas con valor significativo desde el punto de vista histórico, artístico o científico; incluye las grandes obras y creaciones modestas que hayan adquirido una significación cultural importante.

Sitio: Lugar en el cual existen obras del hombre y la naturaleza, así como el área, incluidos los lugares arqueológicos de valor significativo para la evolución o el progreso de un pueblo, desde el punto de vista histórico, estético, etnológico, antropológico o ambiental.

Conjunto: Grupo de edificaciones aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje sean de valor excepcional, desde el punto de vista histórico, artístico o científico.

Centro histórico: Asentamientos de carácter irreplicable, en los que van marcando su huella los distintos momentos de la vida de un pueblo, que forman la base en donde se asientan las señas de identidad y su memoria social. Comprende tanto los asentamientos que se mantienen íntegros como ciudades, aldeas o pueblos, como las zonas que hoy, a causa del crecimiento, constituyen parte de una estructura mayor. Forman parte del inmueble, monumento o sitio, las instalaciones fijas que en él se encuentren.

¹⁷⁵ Artículo 9.- Obligaciones y derechos

La declaratoria de bienes inmuebles como monumento, edificación o sitio histórico, conlleva la obligación por parte de los propietarios, poseedores o titulares de derechos reales sobre los bienes así declarados:

- a) Conservar, preservar y mantener adecuadamente los bienes.
- b) Informar sobre su estado y utilización al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, cuando este lo requiera.
- c) Permitir el examen y el estudio del bien por parte de investigadores, previa solicitud razonada y avalada por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.
- d) Permitir la colocación de elementos señaladores de la declaratoria del bien.
- e) Permitir las visitas de inspección que periódicamente habrán de realizar funcionarios acreditados del Ministerio, y colaborar con ellos, en la medida de sus posibilidades, para determinar el estado del inmueble y la forma en que se están atendiendo su protección y preservación.
- f) Incluir, en el presupuesto ordinario anual, las partidas necesarias para cumplir con las obligaciones prescritas en esta ley, cuando el titular del derecho sea un ente público.
- g) Cumplir con la prohibición de colocar placas y rótulos publicitarios de cualquier índole que, por su dimensión, colocación, contenido o mensaje, dificulten o perturben su contemplación.
- h) Recabar la autorización del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes antes de reparar, construir, restaurar, rehabilitar o ejecutar cualquier otra clase de obras que afecten las edificaciones o su aspecto.

los bienes”, además de permitir visitas para verificar el estado de los mismos. De igual manera y como lo es el fin que buscaba la Municipalidad si se les da especial protección¹⁷⁶ inclusive sobre planes y normas urbanísticas a los inmuebles con declaratoria de monumento.

Por su parte la Ley Orgánica del Ambiente sí establece dentro de la clasificación de las Áreas Silvestres Protegidas¹⁷⁷ la categoría de monumentos naturales. Por su parte el artículo 33 de la Ley los define como:

i) Suspender el trámite de los permisos de parcelación, edificación o derribo. Si la realización de las obras solicitadas no perjudica el valor histórico ni arquitectónico del bien y si el Ministro de Cultura, previo informe de la Comisión, así lo comunica a la autoridad que tramita los permisos, estos podrán ser concedidos.

j) Para el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes realizar de oficio la inscripción de los bienes en el registro de bienes de interés histórico-arquitectónico que deberá llevar y gestionar su anotación en el Registro de la Propiedad.

El Estado y la municipalidad respectiva tendrán el derecho de expropiar los bienes; podrán ejercerlo en beneficio de otras entidades públicas. Este derecho abarca los bienes que atenten contra la armonía ambiental o comporten un riesgo para conservar los que han sido declarados de interés histórico-arquitectónico.

El Poder Ejecutivo y la municipalidad respectiva estarán obligados a impedir el derribo total o parcial de una edificación protegida. Garantizar que el uso de los bienes protegidos no alterará su conservación y además será congruente con las características propias del inmueble. En todo caso, ese uso no deberá reñir con la moral, las buenas costumbres ni el orden público.

¹⁷⁶ Artículo 11.- Prevalencia del régimen de protección

El régimen de protección de los inmuebles de interés histórico-arquitectónico prevalecerá sobre los planes y las normas urbanísticas que, previa o eventualmente, le fueren aplicables.

¹⁷⁷ Artículo 32.- Clasificación de las áreas silvestres protegidas

El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, podrá establecer áreas silvestres protegidas, en cualquiera de las categorías de manejo que se establezcan y en las que se señalan a continuación:

- a) Reservas forestales.
- b) Zonas protectoras.
- c) Parques nacionales.
- d) Reservas biológicas.
- e) Refugios nacionales de vida silvestre.
- f) Humedales.
- g) Monumentos naturales.

“Se crean los monumentos naturales como áreas que contengan uno o varios elementos naturales de importancia nacional. Consistirán en lugares u objetos naturales que, por su carácter único o excepcional, su belleza escénica, o su valor científico, se resuelva incorporarlos a un régimen de protección. Los monumentos naturales serán creados por el Ministerio del Ambiente y Energía y administrados por las municipalidades respectivas”.

Resalta de lo anterior las potestades que tendrán las Municipalidades en la administración de los inmuebles declarados bajo esta categoría de manejo. Esta categoría permite la adopción de medidas para la protección y conservación¹⁷⁸ de las características naturales del inmueble.

Por su parte el artículo 35 de la Ley Orgánica del Ambiente nos esclarece los objetivos de esta categoría de manejo:

“La creación, la conservación, la administración, el desarrollo y la vigilancia de las áreas protegidas, tendrán como objetivos:

- a) Conservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos.
- b) Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva, particularmente las endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.

Esas categorías de manejo y las que se creen en el futuro, serán administradas por el Ministerio del Ambiente y Energía, salvo las establecidas en el artículo 33 de esta ley. Las municipalidades deben colaborar en la preservación de estas áreas.

¹⁷⁸ Artículo 34.- Medidas preventivas

En las áreas silvestres protegidas propiedad del Estado, corresponde al Ministerio del Ambiente y Energía, adoptar medidas adecuadas para prevenir o eliminar, tan pronto como sea posible, el aprovechamiento o la ocupación en toda el área y para hacer respetar las características ecológicas, geomorfológicas y estéticas que han determinado su establecimiento.

- c) Asegurar el uso sostenible de los ecosistemas y sus elementos, fomentando la activa participación de las comunidades vecinas.
- d) Promover la investigación científica, el estudio de los ecosistemas y su equilibrio, así como el conocimiento y las tecnologías que permitan el uso sostenible de los recursos naturales del país y su conservación.
- e) Proteger y mejorar las zonas acuíferas y las cuencas hidrográficas, para reducir y evitar el impacto negativo que puede ocasionar su mal manejo.
- f) Proteger los entornos naturales y paisajísticos de los sitios y centros históricos y arquitectónicos, de los monumentos nacionales, de los sitios arqueológicos y de los lugares de interés histórico y artístico, de importancia para la cultura y la identidad nacional”.

El fin último que buscaba la Municipalidad en este caso en concreto era la protección, conservación y buen manejo de la cuenca del río Sarapiquí a cargo de ella, por lo cual se considera que se debió proponer la declaratoria en este sentido.

ANÁLISIS DEL PLEBISCITO

Carta del 25 de febrero del año 2000. Documento para el Consejo Municipal. Asesoría externa.

Rendición de informe de labores y conclusiones en relación a la solicitud del Consejo Municipal sobre la posibilidad de la celebración de una consulta popular, con el fin de determinar la viabilidad de la celebración de un plebiscito.

La comisión se reunió en varias ocasiones con participación de diferentes actores sociales como lo fueron regidores, representantes de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, organizaciones opuestas a la creación de proyectos hidroeléctricos, así como CEDARENA.

La conclusión del informe resultó en la recomendación de la celebración de un plebiscito, el cual versaría sobre lo siguiente:

“Está de acuerdo en conservar el Río Sarapiquí solicitando la declaratoria de su cuenca como monumento histórico nacional. SI () NO ()”.

Para la comisión era de suma relevancia que la administración del Río Sarapiquí pasaría a manos de la Municipalidad de este cantón para todos los efectos legales y así de esta manera eliminar la sobre explotación a la cual se vería afectado el río.

Oficio SG-102-2000. De fecha 02 de marzo de 2000. Municipalidad de Sarapiquí. Mediante este oficio se da una transcripción del acuerdo municipal para la celebración de la Consulta Popular mediante sesión extraordinaria número 04 de fecha 25 de febrero del año 2000, en lo que interesa se aprobó lo siguiente:

- 1- Celebrar un plebiscito el día domingo 18 de junio de 2000.
- 2- La pregunta en consulta será: “¿Está de acuerdo en conservar el Río Sarapiquí solicitando la declaratoria de su cuenca como Monumento Histórico Nacional? SI () NO ()”.
- 3- Se abrirían al menos 3 centros de votación en las cabeceras del Distrito del Cantón.
- 4- Se comisiona al Alcalde para que coordine todo lo necesario para la celebración del plebiscito.
- 5- Se acuerda poner en conocimiento de los interesados la información referente a la celebración del plebiscito para lo que consideren pertinente.

Documento de fecha 29 de marzo de 2000. Municipalidad de Sarapiquí.

Es una nota del señor Juan Feliz Matute Quesada, Alcalde Municipal en su momento de la Municipalidad de Sarapiquí, dirigido al señor Alejandro Bermúdez Mora, Secretario Tribunal Supremo de Elecciones. En dicho oficio indicó que el Consejo Municipal aprobó la realización de una Consulta Popular para el día 18 de junio de 2000 y solicitan al Tribunal Supremo de Elecciones su colaboración para la realización del evento.

Oficio 1195 de fecha 06 de abril del año 2000. Tribunal Supremo de Elecciones.
El Tribunal Supremo de Elecciones comunica a la Municipalidad de Sarapiquí que acordó mediante sesión del 04 de abril de 2000, número 27-2000 brindarles apoyo en lo que requieran para la celebración de la consulta popular.

Oficio SG-272-2000. De fecha 15 de mayo de 2000. Municipalidad de Sarapiquí.
Mediante este oficio se transcribe el acuerdo del Consejo Municipal de Sarapiquí mediante sesión ordinaria número 19 de fecha lunes 08 de mayo de 2000 donde se acuerda revocar la fecha del plebiscito anteriormente establecida para el 18 de junio del año 2000.

Oficio SG-278-2000. De fecha 16 de mayo de 2000. Municipalidad de Sarapiquí.
Por este oficio se transcribe el acuerdo del Consejo Municipal de Sarapiquí mediante sesión ordinaria número 19 de fecha lunes 08 de mayo de 2000 donde se acuerda la celebración del plebiscito para nueva fecha el día 24 de setiembre de 2000 así como los demás acuerdos tomados por el Consejo Municipal de sesión extraordinaria número 04 de fecha 25 de febrero del año 2000.

Documento de fecha 25 de mayo de 2000. Interviniente tercero interesado.
Mediante este documento el señor Edgar Allan Benavides Vílchez, en su calidad de Gerente de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia se oponen a la celebración del plebiscito en la comunidad de Sarapiquí basándose en lo siguiente:

- A- Se oponen primeramente alegando que han hecho una inversión muy grande en estudios preliminares para el aprovechamiento del Río Sarapiquí y ante la eventual declaratoria de monumento histórico nacional los afectaría.
- B- Consideran que la pregunta formulada presente yerros legales tanto por la forma como por el fondo.

- C- Por la forma en razón de que la Municipalidad no puede generar dicha declaratoria en virtud de que no cuenta con esas potestades de conformidad con la Ley. De la misma manera alegan que de conformidad con el Código Municipal debe existir un reglamento para la elaboración del plebiscito y al día de la carta no se encuentra elaborado.
- D- Solicitan en su memorial: a- suspender el proyecto de plebiscito; b- revocar y anular en su totalidad el acuerdo municipal número 4 de fecha 28 de febrero de 2000; c- mantener comunicación con las empresas que pretendan desarrollar proyectos en el cantón; d- crear un mecanismo de discusión y debate sobre los posibles problemas y beneficios para la comunidad.
- E- Solicitan en caso de no ser revocado un recurso de apelación ante del Tribunal Superior Contencioso Administrativo.
- F- En caso de que se mantenga la decisión solicitan el resarcimiento de daños y perjuicios por su inversión de más de doscientos millones de colones.
- G- Oposición sobre el fondo basado en: por el tipo de proyectos alegan que buscan el beneficio del pueblo y deben ser de interés de la comunidad.

Documento de fecha 13 de junio de 1998. Participación sociedad civil.

Mediante nota de fecha 13 de junio de 1998, firmada por un total de trescientos treinta vecinos de la comunidad se solicita al Consejo Municipal la convocatoria a plebiscito en el Cantón para determinar si se autoriza o no la explotación hidroeléctrica del Río Sarapiquí por la empresa de Servicios Públicos de Heredia. Las razones expuestas son:

- 1- Para la población el Río Sarapiquí es un símbolo regional tanto por su belleza escénica como por razones históricas y culturales.
- 2- Estiman importante la función ecológica del Río.
- 3- El Río es utilizado por los pobladores como medio de trabajo y transporte lo cual a criterio de estos se vería afectado.

- 4- La empresa Servicios Públicos de Heredia no cuenta con la confianza de los pobladores al tener dudas sobre los posibles impactos ambientales del proyecto y sus pocas medidas de mitigación.
- 5- Se estima que la energía producida no será para uso del cantón sino más bien exportada lo cual no agrada a los pobladores.
- 6- Existe un movimiento ecológico conservacionista y cultural que pretende declarar el Río como Monumento Histórico Nacional por su gran valor cultural y escénico y se vería afectado.

Documentos emitidos por la sociedad civil. Sin fecha.

Mediante dos documentos se hace referencia a la comunidad sobre el proceso de plebiscitos titulados:

- 1- Sarapiqueño. 7 hidroeléctricas funcionando en Sarapiquí son suficientes. Este documento es claro en oposición a más desarrollos en el Río.
- 2- El plebiscito del Río Sarapiquí está pendiente. En este se informa sobre la tramitación del proceso y que el mismo si bien se atrasó continúa firme en su tramitación.

Oficio SG-366-2000. De fecha 27 de junio de 2000. Municipalidad de Sarapiquí.

Se transcribe el acuerdo tomado por el Consejo Municipal en sesión ordinaria número 26 del lunes 26 de junio del año 2000 en donde se toman los siguientes acuerdos:

Primeramente, se aclara que se vieron los siguientes temas:

- A- Petición presentada por la Empresa Servicios Públicos de Heredia, de fecha 25 de mayo de 2000.
- B- Oposición presentada por la sociedad civil en fecha 05 de junio de 2000 contra a lo solicitado por la Empresa Servicios Públicos de Heredia. Se apoya en la protección del ambiente, así como la improcedencia de los alegatos de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia.

C- Informe el asesor jurídico de la Municipalidad respecto de estos temas.

Por lo cual se aprobó lo siguiente:

- 1- Informar a la Empresa Servicios Públicos de Heredia que no es posible acoger la suspensión de la celebración del plebiscito por cuanto se cuenta con los avales en firme y conforme a derecho.
- 2- Informar Empresa Servicios Públicos de Heredia que la solicitud de suspensión del plebiscito para el mes de junio del año 2000 resulta improcedente por cuanto ya se había variado la fecha de celebración del mismo.
- 3- Informar a la Empresa Servicios Públicos de Heredia que la Municipalidad siempre tiene canales abiertos de discusión de proyectos.

Documento de fecha 02 de julio de 2000. Interviniente tercero interesado.

Mediante este documento el señor Edgar Allan Benavides Vílchez, en su calidad de Gerente de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, solicitan que se analicen los recursos por ellos presentados y no vistos en la sesión ordinaria número 26 del lunes 26 de junio del año 2000 del Consejo Municipal. De la misma manera insisten en llevar las diferencias a la vía contenciosa administrativa.

Manual sobre El Proyecto Hidroeléctrico la Virgen. Interviniente tercero interesado.

Este documento elaborado por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia mostraba las bondades de dicho proyecto y el cual se aportó por la empresa para efectos informativos.

Documento denominado: Sarapiqueño. Más vale prevenir que lamentar. Sociedad civil.

Este documento contiene las posiciones de unos ciudadanos del cantón en contra de que la Empresa de Servicios Públicos de Heredia elabore una hidroeléctrica en el Río Sarapiquí.

Oficio 49-2000-CE. De fecha 08 de junio de 2000. Municipalidad de Sarapiquí.

En este informe generado por la Comisión Organizadora del Plebiscito de Sarapiquí, dirigida al señor Alejandro Bermúdez Mora del Tribunal Supremo de Elecciones consideran la siguiente información para la celebración del plebiscito en el cantón de Sarapiquí:

- 1- Total de electores a abril del año 2000: 17425.
- 2- Total de centros de votación en el cantón de Sarapiquí: 12
- 3- Total de juntas receptoras de votos en el cantón de Sarapiquí: 51.

Nota de fecha 27 de setiembre de 2000. Denominada Un plebiscito para el rescate de la cuenca del Río Sarapiquí. Sociedad civil.

Firmada por la señora Rocío López Vargas, máster en Biología, técnica de la Asociación para el bienestar ambiental de Sarapiquí, representante de la Comunidad en la Comisión Municipal de Plebiscito donde reafirma su posición por la celebración del plebiscito y su posición en favor de la declaratoria de Monumento Histórico Natural del Río Sarapiquí. De igual manera se incluyó el informe denominado: El Río Sarapiquí: Un monumento histórico y cultural.

Oficio SJD-264-2000. De fecha 18 de junio de 2000. Interviniente tercero interesado.

Documento firmado por el señor José Rodríguez Zelaya, presidente de la Junta Directiva de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, dirigida al Tribunal Supremo de Elecciones donde se solicita su no colaboración en la celebración del plebiscito solicitado por la comunidad de Sarapiquí, por considerar que esta participación le daría un aval al mismo, el cual a criterio de ellos es ilegal.

Oficio 2917. De fecha 28 de agosto de 2000. Tribunal Supremo de Elecciones.

Este oficio del Tribunal Supremo de Elecciones firmado por el licenciado Alejandro Bermúdez Mora enviado a la señora Rosa Barrantes Umaña secretaria del

Consejo Municipal de la Municipalidad de Sarapiquí donde se les informa de la no asistencia de los miembros del Consejo para la inspección de los lugares de votación a pesar de ya tener agendada dicha visita y donde los mismos respondieron que por falta de transporte no asistieron. Los miembros del Tribunal cumplieron su función, pero hacen un llamado de atención para que no vuelva a pasar.

Oficio SJD-264-2000. De fecha 18 de julio de 2000. Interviniente tercero interesado.

Documento firmado por el señor José Rodríguez Zelaya, presidente de la Junta Directiva de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, dirigida al Tribunal Supremo de Elecciones, donde nuevamente donde nuevamente solicitan la no intervención del Tribunal en la celebración del plebiscito en la Municipalidad de Sarapiquí.

Oficio 2992. De fecha 05 de setiembre del año 2000. Tribunal Supremo de Elecciones.

Emitido por el Tribunal Supremo de Elecciones dirigido al señor José Rodríguez Zelaya presidente de la Junta Directiva de la Empresa Servicios Públicos de Heredia en atención a su oficio del día 18 de julio de 2000 sobre la no participación del Tribunal en el plebiscito de la comunidad de Sarapiquí. Es importante resaltar en su respuesta lo siguiente:

- 1- El Tribunal Supremo de Elecciones promulgó el 21 de octubre de 1998 mediante la Gaceta número 204 el Manual para la realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital.
- 2- La consulta popular de la Municipalidad de Sarapiquí se encuentra fundamentada en: a- Código Municipal; b- Código Electoral; c- Reglamento de la Municipalidad; d- Manual de Consultas Populares a cargo del TSE.
- 3- La decisión de convocar o no a un plebiscito le complete al Consejo Municipal.

- 4- Una vez aprobada la celebración del plebiscito es obligatoria para el TSE enviar los delegados respectivos para la celebración del mismo.
- 5- El TSE aclara que el proceso para la celebración del plebiscito se ha hecho apegado a la normativa aplicable.
- 6- Indican que además la Municipalidad de Sarapiquí fundamentó la convocatoria de plebiscito de conformidad con la Ley Orgánica del Ambiente número 7554, en sus artículos 6, 28, 32 y 33 con lo cual las municipalidades pueden solicitar la declaratoria de una cuenca hidrográfica como monumento histórico natural.

De conformidad con la información contenida en la página del Tribunal Supremo de Elecciones el resultado del plebiscito fue el siguiente:

CUADRO 17. INFORMATIVO. RESULTADOS PROCESO DE PLEBISCITO EN SARAPIQUÍ. INFORMACION GENERAL. AUTORIA PROPIA.

LUGAR	FECHA	# VOTANTES	SI	NO	ASUNTO
Sarapiquí	24 setiembre de 2000	2132 / Padrón 17141	1935	197	¿Está de acuerdo en conservar el río Sarapiquí solicitando la declaratoria de su cuenca como Monumento Histórico Natural?

1.2 Plebiscito de Guácimo. Celebrado el día 28 de octubre del año 2001.

RESUMEN EJECUTIVO

El proceso de participación ciudadana se presentó en la localidad de Guácimo, celebrado el día 28 de octubre del año 2001. El plebiscito buscaba plasmar la intención de la comunidad para la protección de los acuíferos de la zona los cuales suplían las necesidades de la comunidad, por lo cual se buscaba dar un freno al desarrollo de cualquier tipo de proyecto en la zona.

De la misma manera es importante resaltar que la formulación de la pregunta para ser contestada en el plebiscito carecía del fin último de ser puntual y concisa, sino más bien era una pregunta muy amplia además de faltarle información. Hubo participación del Tribunal Supremo de Elecciones, instituciones privadas así como la sociedad civil quien el día de las votaciones no tuvo mucha presencia.

ANÁLISIS DEL PLEBISCITO

Oficio SM 296-2000. De fecha 01 de junio del año 2000. Municipalidad de Guácimo.

Dirigido al Tribunal Supremo de Elecciones donde la Secretaria Municipal certifica el acuerdo tomado por el Consejo Municipal del Cantón de Guácimo mediante sesión ordinaria número 21 del 24 de mayo del año 2000, donde se solicita:

“Con el propósito de presentar a consulta popular el proyecto de construir Proyecto Hidroeléctrico en zona de protección a los acuíferos de Guácimo, este Consejo Municipal por unanimidad acuerda: Solicitarle al Tribunal Supremo de Elecciones se sirva facilitarnos los lineamientos que rigen para tramitar un plebiscito”.

Este oficio fue recibido en el Tribunal Supremo de Elecciones el día 12 de marzo del año 2001.

Oficio 865. De fecha 15 de marzo de 2001. Tribunal Supremo de Elecciones.
Mediante el mismo se acuerda la asistencia para la Municipalidad de Guácimo en el proceso.

Oficio 019-CPE-2001. De fecha 19 de marzo de 2001. Tribunal Supremo de Elecciones.

Oficio emitido por la Coordinación de Programas Electorales del Tribunal Supremo de Elecciones dirigido a la Municipalidad de Guácimo donde se les hace envío del Manual para la Realización de Consultas Populares a escala Cantonal y Distrital”, publicado en la Gaceta número 204 del 21 de octubre del año 1998. Se le aclara que el primer paso a adoptar es la promulgación de un reglamento específico para la convocatoria, desarrollo, organización y celebración de la consulta popular.

La Gaceta número 78. Martes 24 de abril del año 2001. Páginas 11 y 12.

En este número la Municipalidad de Guácimo publica un proyecto de reglamento para la realización de consultas populares del Cantón de Guácimo.

La Gaceta número 98. Alcance 35-A. Miércoles 23 de mayo de 2001. Páginas 1 y 2.

En este número la Municipalidad de Guácimo publica un el reglamento para la realización de consultas populares del Cantón de Guácimo.

Oficio SM-373. Fecha 16 de julio del año 2001. Municipalidad de Guácimo.

En este oficio de la Municipalidad de Guácimo dirigido al Tribunal Supremo de Elecciones se pone en conocimiento del mismo sobre la convocatoria de plebiscito en la comunidad de Guácimo, lo cual fue acordado por el Consejo Municipal del Cantón de Guácimo en sesión ordinaria número 26 del día 04 de julio del año 2001, el cual tendrá los siguientes alcances:

- 1- Se celebrará el día 28 de octubre del año 2001.

- 2- Se deberá votar con un Sí o un No la pregunta correspondiente.
- 3- Se acuerda que la consulta será la siguiente: ¿Está usted de acuerdo en que la corporación municipal autorice o permita la ejecución de actividades humanas o económicas como: construcción de viviendas, proyectos de producción de energía eléctrica bajo cualquier modalidad, explotación de minas, ríos, tajos, canteras, quebradores y otras actividades lucrativas dentro de la zona protectora de acuíferos de Guácimo; según el área, límites y coordenadas contenidos bajo el inciso a), del artículo 1, definidas por el decreto número 17390 MAG-S del 21 de enero de 1987. Quedando exceptuadas de esta limitación la industrialización y comercialización de agua en esta zona, para consumo humano únicamente en manos del instituto de Acueductos y Alcantarillados, la Municipalidad de Guácimo, organizaciones comunales sin fines de lucro o cualquier forma de cogestión o empresa mixta entre estas?.
- 4- El plebiscito se realizará en todo el cantón de Guácimo en los distritos electorales definidos por el Tribunal Supremo de Elecciones.
- 5- La consulta será con base al padrón electoral del Tribunal Supremo de Elecciones del mes de mayo del año 2001.

La Gaceta. Miércoles 21 de enero de 1987.

Se encuentra aportado al expediente el decreto 17390-MAG-S sobre la zona protectora de los acuíferos de Guácimo.

Oficio SM 477-2001. De fecha 22 de agosto de 2001. Municipalidad de Guácimo.

En este oficio se informa al Tribunal Supremo de Elecciones sobre el acuerdo tomado por el Consejo Municipal de Guácimo en sesión ordinaria número 32 del 22 de agosto del año 2001 en donde se acordó medidas para la mejor aplicación el plebiscito y se llegaron a acuerdos sobre:

- 1- Ubicación del local donde se efectuarán las votaciones y de los recintos.
- 2- Cantidad de recintos en juntas receptoras de votos.

- 3- Cómo se arman las urnas electorales.
- 4- Identificación del votante.
- 5- Cómo se marcan las papeletas para emitir el voto.
- 6- Forma de doblar la papeleta.
- 7- Manera de depositar el voto en la urna.
- 8- Obligación de entintar el dedo índice u otro.
- 9- Forma de votar de los discapacitados.
- 10- Horario de votación.
- 11- Medidas de orden público.

Escrito de fecha 25 de setiembre del año 2001. Firmado por Freddy Rivera Chacón. Sociedad civil.

Este escrito es presentado por el señor Freddy Rivera Chacón en su carácter personal y donde interpone recurso extraordinario de revisión ante el Consejo Municipal del Cantón de Guácimo por el acuerdo número 16, tomado en la sesión ordinaria número 26 del 04 de julio del año 2001, el cual versa sobre el plebiscito a celebrarse en el cantón de Guácimo. Los alegatos del recurrente son los siguientes:

- A- Falta de publicación del reglamento interno para la celebración del plebiscito.
- B- La pregunta que se va a someter a votación no se encuentra dentro de los parámetros del proyecto de reglamento publicado por el cantón de Guácimo. Indica que la pregunta debe ser más clara. Dentro de las críticas formuladas son la referencia a un decreto ejecutivo que no es de conocimiento popular, la confusa redacción sobre las actividades que busca regular, la pregunta no es concisa y el contenido de la misma es discriminatorio.
- C- Como último argumento señala la falta de cumplimiento de requisitos formales como lo es la convocatoria por cuanto según el recurrente: no se ha publicado a la fecha del recurso en al menos dos diarios de circulación

nacional como lo señala el reglamento únicamente en la Gaceta; no se publicó con los menos tres meses de anticipación; no se definieron los lugares para la votación.

La pretensión del recurrente es que se suspendan los procedimientos hasta tanto no se corrijan los defectos por el señalado y se rectifiquen los procedimientos.

Oficio SM 503-2001. De fecha 11 de setiembre del año 2001. Municipalidad de Guácimo.

Oficio dirigido al Tribunal Supremo de Elecciones donde se transcribe el acuerdo del Consejo Municipal del cantón de Guácimo, en sesión ordinaria número 34 celebrada el 05 de setiembre del año 2001 en donde se aprueba el reglamento para la propaganda y proselitismo donde se busca reglamentar y establecer los límites para regular la participación de ambas posturas en el plebiscito del 28 de octubre del año 2001.

Oficio SM-532. De fecha 04 de octubre del año 2001. Municipalidad de Guácimo.

Oficio dirigido a la empresa Hidroverde, quien sin cumplir con lo establecido por la Municipalidad en sus reglamentos para la celebración del plebiscito trató de realizar campaña y obtener votos para sus intereses. Se le apercibe a la empresa que debe apegarse a los reglamentos ya establecidos para la actividad.

Escrito de fecha 17 de setiembre de 2001. Presentado en la Municipalidad de Guácimo en fecha 25 de setiembre de 2001. Sociedad civil.

Mediante este escrito dos vecinos de la Comunidad, quienes únicamente aparecen como firmantes solicitan al Consejo Municipal lo siguiente:

- 1- Aclaración de la pregunta formulada para el plebiscito. Por cuanto a su criterio la pregunta no es clara ni concisa y la consideran capciosa.
- 2- La pregunta propuesta para criterio de los firmantes atenta contra el artículo 5 del Código Municipal por cuanto no es clara, limita la capacidad de

comprensión de las personas y los lleva a votar por un asunto del cual no son realmente conscientes.

- 3- De la misma manera se realizan más cuestionamientos dirigidos al contenido de la pregunta que no son clarificados como el decreto ejecutivo en mención, la lista taxativa de las actividades a realizar, se hacen dos preguntas en el mismo cuestionamiento.
- 4- Alegan violación al derecho de información.
- 5- Indican que debe reformularse la pregunta para que sea más clara para todos los ciudadanos.

Documento de fecha 28 de octubre del año 2001. Municipalidad de Guácimo.

En este documento la Municipalidad de Guácimo hace referencia al resultado del plebiscito celebrado el día 28 de octubre del año 2001 el cual denota lo siguiente:

- 1- Votos No: 4517 (97.3%)
- 2- Votos Si: 106 (2.3%)
- 3- Votos Nulos: 16 (0.03%).

De conformidad con la información contenida en la página del Tribunal Supremo de Elecciones el resultado del plebiscito es el siguiente:

CUADRO 18. INFORMATIVO. RESULTADOS PROCESO DE PLEBISCITO EN GUACIMO. INFORMACION GENERAL. AUTORIA PROPIA.

LUGAR	FECHA	# VOTANTES	SI	NO	ASUNTO
Guácimo	28 de octubre de 2001	4639 / Padrón 5113	106	4517	¿Está usted de acuerdo en que la corporación municipal autorice o permita la ejecución de actividades humanas o

					<p>económicas como: construcción de viviendas, proyectos de producción de energía eléctrica bajo cualquier modalidad, explotación de minas, ríos, tajos, canteras, quebradores y otras actividades lucrativas dentro de la zona protectora de acuíferos de Guácimo; según el área, límites y coordenadas contenidos bajo el inciso a), del artículo 1, definidas por el decreto número 17390 MAG-S del 21 de enero de 1987. Quedando exceptuadas de esta limitación la industrialización y comercialización de agua en esta zona, para consumo humano únicamente en manos del instituto de Acueductos y Alcantarillados, la Municipalidad de Guácimo, organizaciones comunales sin fines de</p>
--	--	--	--	--	---

					lucro o cualquier forma de cogestión o empresa mixta entre estas?
--	--	--	--	--	---

1.3 Plebiscito de Turrialba. Celebrado el día 28 de agosto del año 2005.

RESUMEN EJECUTIVO

El proceso de participación ciudadana se presentó en la localidad de Turrialba, celebrado el día 28 de agosto del año 2005. El plebiscito buscaba cesar el otorgamiento de permisos de construcción de plantas hidroeléctricas en el río Pacuare, lo anterior por cuanto los vecinos de la zona veían serias afectaciones y sobre explotación en el mismo. Adicionalmente realizan actividades de ecoturismo en dicha zona y la construcción de más plantas hidroeléctricas afectaría directamente sus actividades económicas.

Hubo participación del Tribunal Supremo de Elecciones, instituciones privadas así como la sociedad civil (quienes inclusive realizaron una votación infantil con el fin de compenetrar a todos los vecinos de la comunidad) quien el día de las votaciones no tuvo mucha presencia. El día de la votación adicionalmente por las fuertes lluvias que azotaron la zona, algunas mesas de votación, no fueron abiertas por la dificultad de acceso el lugar correspondiente.

ANÁLISIS DEL PLEBISCITO

Oficio 079-2005. De fecha 16 de febrero de 2005. Municipalidad de Turrialba.

Mediante este oficio se le comunica al Alcalde en turno el señor Marvin Orocú Chavarría que por medio del inciso 2, punto 2.5, del artículo segundo, de la sesión ordinaria número 144-2005 celebrada por el Consejo Municipal de Turrialba, del día martes 08 de febrero del año 2005, continúe con los trámites para celebrar un plebiscito sobre la explotación del río Pacuare. La fecha propuesta es el primero domingo del mes de junio del año 2005.

Oficio 190-2005. De fecha 22 de marzo del año 2005. Municipalidad Turrialba. Mediante este oficio se le comunica al Alcalde en turno el señor Marvin Orocú Chavarría que por medio del inciso 3, del artículo cuarto, de la sesión ordinaria número 149-2005 celebrada por el Consejo Municipal de Turrialba, del día martes 15 de marzo del año 2005, donde se acuerda ratificar la realización del plebiscito en la fecha acordada por el Consejo Municipal y se autoriza al alcalde a continuar con los procedimientos.

Documento de fecha 14 de abril del año 2005. Elaborado por el Alcalde Marvin Gerardo Orocú Chavarría.

Este documento es dirigido al Tribunal Supremo de Elecciones, presentado a dicha dependencia el día 18 de abril del año 2005 donde el alcalde informa sobre el acuerdo del Consejo Municipal para celebrar un plebiscito donde los vecinos van a decidir si desean o no que en el río Pacuare se construya por parte del Instituto Costarricense de Electricidad una represa hidroeléctrica. El Alcalde solicita colaboración para la información del padrón electoral al mes de febrero del año 2005.

La Gaceta. Número 135. Martes 13 de julio del año 1999. Páginas 45 – 47.

En este número de la Gaceta se encuentra publicado el Reglamento para la realización de Consultas Populares a escala cantonal y distrital de la Municipalidad de Turrialba, la cual se encuentra adjunta al expediente del Tribunal.

Hojas cartográficas de ubicación de proyectos hidroeléctricos.

De igual manera adjunto al expediente se encuentran hojas cartográficas con la ubicación de proyectos hidroeléctricos establecidos, así como futuros proyectos.

Oficio 148-CPE-2005. De fecha 23 de mayo de 2005. Tribunal Supremo de Elecciones.

Mediante este oficio dirigido al señor Marvin Gerardo Orocú Chavarría se le informa el envío de información referente al padrón electoral, así como el préstamo de material necesario para la celebración del plebiscito.

La Gaceta. Número 99. Martes 24 de mayo de 2005. Página 25.

En este número de la Gaceta la Municipalidad de Turrialba reforma parcialmente su reglamento para la celebración de consultas populares, en donde corrigen errores materiales así como varían: plazo para la celebración de la consulta, anteriormente tres meses antes de haber sido publicada la convocatoria a al menos ocho días después así como que la convocatoria será en un mínimo de un diario de circulación nacional donde anteriormente eran dos.

Oficio JGC-2305-2005. De fecha 25 de mayo de 2005. Municipalidad de Turrialba. Mediante este oficio del despacho del alcalde se le pone en conocimiento al Tribunal Supremo de Elecciones las reformas al reglamento hecha por la Municipalidad.

Oficio 549-2005. De fecha 14 de julio de 2005. Municipalidad de Turrialba.

Se le informa al Tribunal Supremo de Elecciones el inciso tercero, del artículo quinto de la sesión ordinaria número 165-2005 celebrada por el Consejo Municipal el día 05 de julio del año 2005 sobre los centros de votación para la celebración del plebiscito para su debida aprobación.

Oficio 258-CPE-2005. De fecha 22 de julio del año 2005. Tribunal Supremo de Elecciones.

En este oficio dirigido a la Municipalidad de Turrialba, sobre el oficio 549-2005 se hacen las siguientes observaciones:

- 1- No se tiene copia de la publicación de la convocatoria para la celebración del plebiscito.

- 2- La zona de Turrialba es muy grande y con dificultades geográficas como lo es la visita a los territorios indígenas por lo cual el TSE solicita colaboración.
- 3- Coordinación de reunión para la logística el día del plebiscito.

Oficio 01-2005-CC-Plebiscito. De fecha 26 de julio de 2005. Municipalidad de Turrialba.

Mediante dicho oficio se responden a las solicitudes del TSE y se coordinan las visitas a la zona.

Oficio 324-CPE-2005. De fecha 22 de agosto de 2005. Tribunal Supremo de Elecciones.

Se le informa a la Municipalidad de Turrialba la distribución de los centros de votación, así como las personas encargadas por parte del TSE para la supervisión en la realización del plebiscito.

Documento informativo denominado Río Pacuare. Santuario Natural. Sociedad civil.

En este documento de propaganda se lee en el encabezado: Contra las represas hidroeléctricas en el río Pacuare. Se insta a votar a la comunidad a votar NO a la pregunta objeto del plebiscito la cual es:

“Está usted de acuerdo que la Municipalidad de Turrialba otorgue permisos de construcción para construir plantas hidroeléctricas en el río Pacuare”.

Documento informativo denominado Salvemos al río Pacuare. Sociedad civil.

Este documento es emitido por el señor Lic. Marvin Orocú, alcalde de Turrialba, invitando a las personas a votar No en el plebiscito al considerar al río Pacuare de gran importancia natural.

Copia de papeleta de votación para consulta infantil del plebiscito.

Se encuentra copia de la papeleta de votación con la siguiente información:

Municipalidad de Turrialba

Consulta infantil plebiscito.

Día 28 de agosto de 2005.

Pregunta: ¿Está usted de acuerdo que la Municipalidad de Turrialba otorgue permisos de construcción para construir plantas hidroeléctricas en el río Pacuare?

Marque con una X: Si – No.

Copia de papeleta de votación para consulta del plebiscito.

Se encuentra copia de la papeleta de votación con la siguiente información:

Municipalidad de Turrialba

Consulta popular plebiscito

Día 28 de agosto de 2005.

Pregunta: ¿Está usted de acuerdo que la Municipalidad de Turrialba otorgue permisos de construcción para construir plantas hidroeléctricas en el río Pacuare?

Marque con una X: Si – No.

Acta del 23 de agosto del año 2005. Tribunal Supremo de Elecciones.

Se deja constancia de la finalización en la impresión de las papeletas para la celebración del plebiscito de la comunidad de Turrialba.

Documento de fecha 30 de agosto del año 2005. Funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones.

Se hace una constancia por parte de los funcionarios del TSE Guillermo Hernández Jiménez y Jeffrey Salazar Montero ambos asistentes de operación, coordinación de servicios regionales donde hacen constar que la mesa 108 del plebiscito de Turrialba no se pudo abrir por cuanto no se presentaron los vaquéanos indígenas que los iban a guiar, los cuales se justificaron diciendo que por el invierno el camino ya no existía y que el río Chirripó estaba muy crecido para atravesarlo.

Acta de escrutinio de votos. De fecha 28 de agosto del año 2005.

En esta acta se da el pronunciamiento oficial sobre el escrutinio de votos relativo al plebiscito celebrado en la comunidad de Turrialba con el siguiente resultado:

- 1- Votos si: 224.
- 2- Votos no: 8159.
- 3- Votos nulos: 127.
- 4- Votos en blanco: 12.

Oficio 514-CPE-2005. De fecha 26 de octubre de 2005. Tribunal Supremo de Elecciones.

De conformidad con la información del Tribunal Supremo de Elecciones y el resultado del plebiscito se obtuvieron los siguientes datos:

CUADRO 19. INFORMATIVO. RESULTADOS PROCESO DE PLEBISCITO EN TURRIALBA. INFORMACION INDIVIDUAL. AUTORIA PROPIA.

RESULTADOS		
Detalle	Monto	Porcentaje
Número de juntas receptoras	111	
Número de electores	46806	100%
Votos recibidos (participación)	8522	18.2%
Votos SI	224	0.5%
Votos NO	8159	17.4%
Votos Nulos	127	0.3%
Votos Blancos	12	0.0%
Abstencionistas	38284	81.8%

De conformidad con la información contenida en la página del Tribunal Supremo de Elecciones el resultado del plebiscito es el siguiente:

CUADRO 20. INFORMATIVO. RESULTADOS PROCESO DE PLEBISCITO EN TURRIALBA. INFORMACION GENERAL. AUTORIA PROPIA.

LUGAR	FECHA	# VOTANTES	SI	NO	ASUNTO
Turrialba	28 de agosto de 2005	5000 / Padrón 35000	150	4850	¿Está usted de acuerdo que la Municipalidad de Turrialba otorgue permisos de construcción para construir plantas hidroeléctricas en el río Pacuare?

CAPÍTULO 2. CONCLUSIONES GENERALES SOBRE LA CELEBRACIÓN DE PLEBISCITOS A NIVEL NACIONAL.

2.1 Información general relevante de los plebiscitos

Primeramente, debemos resaltar los aspectos más importantes de los plebiscitos analizados mediante el siguiente cuadro comparativo.

CUADRO 21. COMPARATIVO. INFORMACIÓN RELEVANTE DE PLEBISCITOS. AUTORIA PROPIA.

DATOS MÁS RELEVANTES DE LOS PLEBISCITOS			
	Plebiscito de Sarapiquí	Plebiscito de Guácimo	Plebiscito de Turrialba
Fecha de acuerdo para celebración de plebiscito	02 de marzo del 2000.	04 de julio del año 2001.	15 de marzo de 2005.

Lugar donde se llevará acabo del plebiscito	Sarapiquí. Limón.	Guácimo. Limón.	Turrialba. Cartago.
Instituciones públicas participantes	Tribunal Supremo de Elecciones. Solicitan colaboración el 29 de marzo del 2000.	Tribunal Supremo de Elecciones. Solicitan colaboración el 24 de mayo del 2000.	Tribunal Supremo de Elecciones. Solicitan colaboración el 14 de abril de 2005.
Actores privados	Empresa de Servicios Públicos de Heredia CEDARENA	Empresa Hidroverde.	Instituto Costarricense de Electricidad.
Participación sociedad civil	Si mediante documentos de los días 13 de junio de 1998, 05 de junio del 2000, 27 de setiembre del 2000.	Si mediante documentos de los días 25 de setiembre de 2001, 17 de setiembre de 2001.	Si mediante documentos a favor del No, sin fechar.
Consulta plebiscito	Está de acuerdo en conservar el Río Sarapiquí solicitando la declaratoria de su cuenta como monumento histórico nacional. SI () NO ()	¿Está usted de acuerdo en que la corporación municipal autorice o permita la ejecución de actividades humanas o económicas como: construcción de viviendas,	¿Está usted de acuerdo que la Municipalidad de Turrialba otorgue permisos de construcción para construir plantas hidroeléctricas en el río Pacuare?

		<p>proyectos de producción de energía eléctrica bajo cualquier modalidad, explotación de minas, ríos, tajos, canteras, quebradores y otras actividades lucrativas dentro de la zona protectora de acuíferos de Guácimo; según el área, límites y coordenadas contenidos bajo el inciso a), del artículo 1, definidas por el decreto número 17390 MAG-S del 21 de enero de 1987. Quedando exceptuadas de esta limitación la industrialización y comercialización de agua en esta zona, para</p>	
--	--	--	--

		consumo humano únicamente en manos del instituto de Acueductos y Alcantarillados, la Municipalidad de Guácimo, organizaciones comunales sin fines de lucro o cualquier forma de cogestión o empresa mixta entre estas?	
Fecha de celebración de plebiscito	24 de setiembre del 2000.	28 de octubre de 2001.	28 de agosto de 2005.

2.2 Resultados generales de los plebiscitos

Continuaremos con los análisis individuales para tener toda la información sobre el número de ciudadanos votantes así como la participación efectiva en cada uno de los plebiscitos:

A- Plebiscito de Sarapiquí. Celebrado el 24 de setiembre del año 2000.

CUADRO 22. INFORMACIÓN VOTANTES PLEBISCITO SARAPIQUÍ. AUTORIA PROPIA.

RESULTADOS

Detalle	Monto	Porcentaje
Número de juntas receptoras	51	
Número de electores	17141	100%
Votos recibidos (participación)	2132	12.5%
Votos SI	1935	90.7%
Votos NO	197	9.3%
Votos Nulos	0	0%
Votos Blancos	0	0%
Abstencionistas	15009	87.5%

B- Plebiscito de Guácimo. Celebrado el día 28 de octubre del año 2001.

CUADRO 23. INFORMACIÓN VOTANTES PLEBISCITO GUÁCIMO. AUTORIA PROPIA.

RESULTADOS		
Detalle	Monto	Porcentaje
Número de juntas receptoras	32	
Número de electores	17288	100%
Votos recibidos (participación)	4639	26.8%
Votos SI	4517	97.3%
Votos NO	106	2.3%
Votos Nulos	16	0.03%
Votos Blancos	0	0%
Abstencionistas	12649	73.2%

C- Plebiscito de Turrialba. Celebrado el día 28 de agosto del año 2005.

CUADRO 24. INFORMACIÓN VOTANTES PLEBISCITO TURRIALBA. AUTORIA PROPIA.

RESULTADOS		
Detalle	Monto	Porcentaje
Número de juntas receptoras	111	
Número de electores	46806	100%
Votos recibidos (participación)	8522	18.2%
Votos SI	224	2.6%
Votos NO	8159	95.8%
Votos Nulos	127	1.5%
Votos Blancos	12	0.1%
Abstencionistas	38284	81.8%

2.3 Porcentajes de participación y porcentajes de abstención

A continuación, veremos los porcentajes de participación y abstención en cada uno de los plebiscitos:

CUADRO 25. COMPARATIVO. ANÁLISIS DE PARTICIPACIÓN PLEBISCITOS. AUTORIA PROPIA.

ANÁLISIS DE PARTICIPACIÓN		
PLEBISCITOS	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN	PORCENTAJE DE ABSTENCIÓN
Sarapiquí	12.5%	87.5%
Guácimo	26.8%	73.2%
Turrialba	18.2%	81.8%

2.4 Participación de la sociedad civil

Del análisis de la documentación contenida en los expedientes de los tres plebiscitos celebrados en materia ambiental, se pudo apreciar una participación activa de las comunidades en procura del bienestar ambiental. Sin embargo lo

anterior, después de la verificación de los resultados de los procesos de participación ciudadana se denota que la capacidad de convocatoria es poco efectiva en virtud de los altos porcentajes de abstención malgastando un gran esfuerzo personal y económico que conlleva para los cantones e instituciones públicas participantes como el Tribunal Supremo de Elecciones en la puesta en práctica de estos plebiscitos.

La propaganda e información emanada por la sociedad civil a favor de la protección ambiental y la participación ciudadana se encuentra presente en los tres procesos, como lo son los documentos en el plebiscito de Sarapiquí con los documentos denominados “Sarapiqueño más vale prevenir que lamentar” y “Un plebiscito para el rescate de la cuenca del río Sarapiquí” y en el de Turrialba documentos informativos “Río Pacuare. Santuario Natural” y “Salvemos el río Pacuare”, lo cual hace ver una conciencia ambiental creciente del año 2000 al 2005. Actualmente en nuestro país es palpable el gran crecimiento de la conciencia ambiental la cual se puede constatar de una manera sencilla en las redes sociales lo cual brinda un acceso más sencillo a las personas a la información.

2.5 Participación de terceros interesados

En el caso del plebiscito de Sarapiquí es importante resaltar la resistencia presentada por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, quienes alegaban que la prohibición a la realización de proyectos hidroeléctricos en la zona les iba a afectar directamente tanto en las posibilidades futuras, así como la pre-inversión ya por ellos realizada. La oposición llegó hasta el Tribunal Supremo de Elecciones donde se buscó la no intervención del Tribunal para según el dicho de la empresa “no validar un proceso ya de por sí ilegal”. La participación del Tribunal resulta esencial para lograr una transparencia dentro del proceso, así como la validación de la decisión del pueblo al respecto de una situación que pudiera derivar en un daño ambiental. Durante este mismo proceso de participación ciudadana

intervinieron varias instituciones, así como personas particulares mostrando un interés directo y legítimo en lo que respecta a la protección de los recursos naturales.

Por su parte en el plebiscito de Guácimo un ciudadano se opuso no en la realización del plebiscito sino a la tramitación del mismo, considerando la pregunta de manera confusa y con ausencia de información para la toma de una decisión consciente de los ciudadanos.

En el plebiscito de Turrialba dentro del expediente no constó oposición alguna de un tercero, tomando en consideración que se pretendió no autorizar proyectos del Instituto Costarricense de Electricidad.

La participación activa de los terceros interesados es de suma importancia, con el fin de incentivar el movimiento de la sociedad civil, así como todos los actores sociales. Las organizaciones no gubernamentales en nuestro país tienen un rol muchas veces esencial en los procesos de protección ambiental creando conciencia en las comunidades, así como brindando información científica de los proyectos para la concientización de los posibles efectos de los proyectos ambientales.

2.6 Participación de las Municipalidades

La participación de las Municipalidades y esencialmente el Consejo Municipal (dentro del marco normativo que rige al efecto) es fundamental y esencial en el proceso de participación ciudadana en materia ambiental. En los procesos de plebiscitos analizados las Municipalidades tuvieron un papel preponderante a la hora de la tramitación de inicio a fin de los procesos de participación, lo anterior lastimosamente no derivó en un crecimiento en la participación ciudadana la cual tuvo un alto nivel de abstencionismo el día de la votación.

Se ha visto desconocimiento de los reglamentos y procedimientos en materia de participación ciudadana; solamente la Municipalidad de Turrialba tenía listo su reglamento para la celebración de plebiscitos lo cual denota que este tipo de procedimientos no es común ni tampoco se posee el conocimiento necesario para su implementación en aras de lograr un adecuado e inclusivo proceso. Otro tema esencial para la correcta aplicación es la mejora en la divulgación, así como en la publicidad y acceso a la información.

2.7 Participación del Tribunal Supremo de Elecciones

El Tribunal Supremo de Elecciones como el ente encargado de los procesos electorales en nuestro país, posee una amplia experiencia que sin duda resulta esencial por ello posee un papel preponderante, así como fundamentales procesos de consulta ciudadana.

Del análisis de los expedientes del Tribunal se denota una participación muy activa y rectora para lograr una mejor participación ciudadana a nivel cantonal. El apoyo del Tribunal es esencial desde los alcances legales hasta prestar material para el desarrollo de la votación.

En todos los casos de plebiscitos analizados se vio que el Tribunal envió a funcionarios a supervisar los procesos, juramentar los miembros de mesa, presencia durante la celebración y en el escrutinio final de las urnas de votación. En el caso del proceso de la Municipalidad de Turrialba incluso fueron llevados personeros a zonas alejadas indígenas siempre en pro de una participación ciudadana efectiva y para todos los habitantes del cantón.

La participación del Tribunal Supremo de Elecciones resulta imperiosa y fundamental para garantizar la transparencia de los procesos.

Al día de hoy los procesos celebrados tienen el siguiente estado:

- 1- Plebiscito de Sarapiquí. Actualmente la cuenca del río Sarapiquí no ha sido declarada monumento histórico nacional. En Costa Rica se cuenta únicamente con un momento natural denominado “Parque Ecológico y Recreativo de Liberia”, creado mediante decreto ejecutivo 26562, de fecha 05 de noviembre de 1997 y que entró a regir a partir del 14 de enero de 1998, por su publicación en el diario oficial La Gaceta.
- 2- Plebiscito de Guácimo. No se han vuelto a otorgar permisos para el desarrollo de las actividades enumeradas taxativamente en la consulta.
- 3- Plebiscito de Turrialba. No se han vuelto a otorgar permisos para el desarrollo de proyectos hidroeléctricos en la cuenta del río Pacuare.

2.8 Conclusiones generales de los plebiscitos celebrados en Costa Rica

Posterior al estudio y análisis de los procesos de participación ciudadana en materia ambiental celebrados en las comunidades de Sarapiquí, Guácimo y Turrialba, considero oportuno resaltar temas recurrentes que serán objeto de análisis a continuación:

- a- Efectividad de la participación ciudadana.
- b- La discusión ambiental.
- c- Información ambiental.
- d- Desconocimiento legal del proceso.
- e- Formulación de las preguntas.
- f- Participación ciudadana y problemas ante la gran abstención de los vecinos.

Los procesos de participación ciudadana en materia ambiental son fundamentales para lograr que los vecinos de una comunidad tomen las decisiones necesarias para la preservación de su patrimonio natural y cultural, al ser estos los primeros en ver y sufrir los eventuales impactos ambientales de las actividades que se desarrollen.

La discusión ambiental debe darse de una manera sana e informada tomando parecer a todas las posiciones que de una u otra manera pueden opinar y generar un conocimiento informado para la toma de decisiones. La sociedad civil, terceros interesados, instituciones estatales, así como no gubernamentales deben de tomar un papel preponderante para informar y generar conocimiento en las comunidades. Muchos ciudadanos no conocen los alcances técnicos y científicos de los proyectos que se buscan desarrollar, lo cual debe ser zanjado con posiciones de primera mano para lograr una discusión sana e informada. En todos los casos analizados fue muy poca la información dada a los vecinos, así como la participación de los entes mencionados, lo cual hace que la información ambiental pudiera llegar a ser insuficiente, así como parcializada.

El desconocimiento dentro de las mismas municipalidades (Guácimo y Sarapiquí), hace ver que es necesaria una mejor comunicación, así como “reglas claras” para la ejecución de los procesos de participación ciudadana. La normativa ambiental no se encuentra concentrada en una sola ley o reglamento, sino que se encuentra en varias. Tenemos reglas generales contenidas en el Código Municipal, reglas específicas por ejemplo la evaluación de impacto ambiental contenida en la Ley de Biodiversidad y de igual manera otras leyes específicas sin tener un marco normativo aplicable de manera general, haciendo necesario un mayor análisis para la búsqueda de soluciones a un caso en concreto. El modelo actual para la tramitación de los procesos de participación ciudadana en materia ambiental es complicado, generando la necesidad de concretar – ante el crecimiento de la conciencia ambiental de las comunidades – mejores mecanismos para la discusión y toma de decisiones en materia ambiental.

El proceso de participación ciudadana actual exige la formulación de una pregunta concreta, directa y sin lugar a interpretaciones para que los tomadores de la decisión puedan responder con plena seguridad de cuáles serán los efectos de su

decisión. Del análisis de los procesos vemos como la pregunta formulada en el proceso de la Municipalidad de Guácimo fue muy mal expresada. Esta indicaba:

¿Está usted de acuerdo en que la corporación municipal autorice o permita la ejecución de actividades humanas o económicas como: construcción de viviendas, proyectos de producción de energía eléctrica bajo cualquier modalidad, explotación de minas, ríos, tajos, canteras, quebradores y otras actividades lucrativas dentro de la zona protectora de acuíferos de Guácimo; según el área, límites y coordenadas contenidos bajo el inciso a), del artículo 1, definidas por el decreto número 17390 MAG-S del 21 de enero de 1987, quedando exceptuadas de esta limitación la industrialización y comercialización de agua en esta zona, para consumo humano únicamente en manos del instituto de Acueductos y Alcantarillados, la Municipalidad de Guácimo, organizaciones comunales sin fines de lucro o cualquier forma de cogestión o empresa mixta entre estas?

La formulación tiene graves errores a mi criterio:

- 1- La pregunta formulada es muy extensa, no es concisa ni clara.
- 2- Hay ambigüedades en lo que se solicita contestar.
- 3- Existe una doble pregunta en la misma.
- 4- Se hace referencia a un decreto en específico, el cual de conformidad con lo que dicta la lógica (a pesar de haber una disposición legal al respecto) es desconocido para la mayoría de la población.
- 5- La lista de actividades taxativas genera dudas y posibles interpretaciones encontradas a futuro.
- 6- De la misma manera establece excepciones a las mismas limitaciones que pretende imponer lo cual resulta contrario al espíritu de la consulta.

Lo anterior genera una reflexión a la hora de la formulación de las consultas en el tema de participación ciudadana, toda vez que al ser preguntas de respuesta sí o no, deben ser sumamente claras, no generar dudas en los receptores de la misma (vecinos de la comunidad). Tampoco resulta correcto asumir que vayan a tener los

conocimientos técnicos y científicos suficientes como para formular una pregunta referenciando a un decreto.

Por su parte las preguntas formuladas por la Municipalidad de Sarapiquí y la Municipalidad de Turrialba tienen una mejor técnica en su construcción:

Municipalidad de Sarapiquí: ¿Está de acuerdo en conservar el río Sarapiquí solicitando la declaratoria de su cuenca como Monumento Histórico Natural?

Municipalidad de Turrialba: ¿Está usted de acuerdo que la Municipalidad de Turrialba otorgue permisos de construcción para construir plantas hidroeléctricas en el río Pacuare?.

Las consultas por ellos formuladas son claras, concretas y directas. No tratan más de un tema y son lo suficientemente amplias para evitar futuras contingencias relativas al trámite y posible otorgamiento de cualquier tipo de permiso para actividades en los espacios de sus ríos. Esta construcción es la ideal para que los vecinos de la comunidad, después de recibir previamente la información técnica, científica y ambiental por parte de todos los actores, puedan generar conocimiento y su propia opinión para que a la hora de su elección la misma sea reflexiva.

Sin duda alguna el mayor problema existente en materia de participación ciudadana es esto, lograr que los vecinos de la comunidad se involucren en la toma de decisiones ambientales, necesarias para la eventual protección de los recursos naturales. Es necesario fomentar la participación desde varios enfoques, como lo sería mediante la realización de plazas públicas, conversatorios, entrega de información mediante volantes, por ejemplo, generar discusiones sanas, hacer participar a los diferentes actores para lograr finalmente una concientización posterior a recibir la información. En los tres procesos resulta muy alarmante y preocupante ver el porcentaje de abstencionismo (todos arriba del 70%), lo cual denota claramente un des interés de las comunidades en los asuntos que les

atañen directamente. Si resulta rescatable la mayoría en todos los casos en la protección ambiental.

En el caso específico de la comunidad de Turrialba el factor ambiental como lo fueron las lluvias influyó negativamente para la participación activa de los vecinos, por lo cual se debe tomar en consideración a la hora de la realización de las consultas los factores climáticos de riesgo para evitar un mayor nivel de abstencionismo por parte de factores que son finalmente incontrolables.

Es un deber primordial lograr un aumento significativo en la participación de las comunidades lo cual es un tema pendiente inclusive a nivel nacional con las elecciones presidenciales. En materia ambiental, aunque ha ido en crecimiento la conciencia que debemos tener al respecto es necesario realizar un esfuerzo extra para atraer a la discusión y toma de decisiones a toda la población.

La participación de diferentes actores dentro de los procesos de participación ciudadana como lo fueron instituciones públicas y privadas hacen evidente la presión muchas veces de intereses diferentes a los de conservación de los recursos naturales, por lo cual se hacen muy necesarios estudios técnicos y científicos para su ponderación por parte de los tomadores de decisiones. La Empresa de Servicios Públicos de Heredia, Hidroverde y el Instituto Costarricense de Electricidad tienen sin duda intereses en el desarrollo de proyectos en dichas comunidades, sin embargo, sus intereses son empresariales y a falta de criterios técnicos y científicos que lleguen a amparar sus decisiones se debe procurar la protección del ambiente.

El Tribunal Supremo de Elecciones en su papel de garante y experto en materia de sufragio lo hace un actor sin duda esencial dentro de todos los procesos de participación ciudadana. La garantía de un proceso transparente es esencial en las democracias por lo cual se debe siempre apoyar en la especialización que brinda esta institución. En los tres procesos analizados su papel fue fundamental

en la realización de las votaciones acorde a las leyes y reglamentos aplicables al efecto.

En nuestro caso en específico la materia ambiental necesita de celeridad en la tramitación de los procesos de participación ciudadana con el fin de no permitir el desarrollo de los mismos que pudieran generar daños ambientales irreversibles a las comunidades. La finalidad del presente trabajo es mejorar esta problemática en la tramitación de asuntos ambientales.

Los procesos de participación ciudadana en materia ambiental van a ser muy importantes en un futuro para la protección de los recursos naturales principalmente el recurso hídrico, por lo cual toma especial relevancia la creación de una herramienta jurídica efectiva para lograrlo.

2.9 Importancia del acceso a la información

El derecho de todos los ciudadanos de tener acceso a la información ambiental es esencial y se encuentra ampliamente desarrollador por la jurisprudencia constitucional, así como respaldado a obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales aprobados por Costa Rica. A nivel internacional podemos reseñar los dispuesto en la Declaración de Río del año 1992, la Carta de la Tierra del año 2000 así como Declaración de Río +20 donde en todas se reafirma el derecho de acceso a la información en los procesos ambientales.

Dentro de los instrumentos ratificados por Costa Rica la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, el Convenio de Conservación de Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres entre otros hacen referencia nuevamente el derecho de acceso a la información así como resalta la importancia de la participación en materia ambiental en instrumentos económicos como el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana y la nueva incursión de Costa Rica en la OCDE.

Sin embargo, lo anterior no existe legislación que regule directamente la manera en que dicha información deba ser entregada finalmente a los ciudadanos en los diversos procesos de participación.

Lo anterior ha sido señalado por la autora María Laura Elizondo García: *“En el caso costarricense, el derecho de acceso a la información está concedido constitucionalmente, pero el país carece de un marco legal específico que lo sustente y lo regule. Esto hace que su concesión como derecho por parte de Administración Pública en la mayoría de los casos deba ser pugnada por los ciudadanos ante el Tribunal Constitucional. En Costa Rica, la libertad de acceso a la información de interés público está garantizada en la Constitución, así como por jurisprudencia constitucional, sustentada principalmente por resoluciones de la Sala Constitucional. Cabe destacar que en el país no se ha avanzado en la promulgación de una ley específica sobre libre acceso a la información, lo que permite que las oficinas y funcionarios públicos, en muchas oportunidades, no actúen con la responsabilidad y diligencia debida frente a las peticiones ciudadanas”*¹⁷⁹.

Lo señalado por la autora es la realidad que ha sido palpada posterior al análisis de la normativa y jurisprudencia nacional donde se identifica normativa que versa sobre el tema del acceso a la información, sin embargo, no hay un procedimiento claro para el mismo. Lo podemos ver en la Ley de Biodiversidad, sobre las evaluaciones de impacto ambiental donde se establece la obligación de la realización de audiencias públicas cuando un proyecto llegare a tener un impacto ambiental, sin embargo, no hay un panorama claro en lo que respecta al acceso a la información dentro de nuestra legislación.

¹⁷⁹ Elizondo García, María Laura. Derecho a la información ambiental. Creación de un instrumento jurídico para el acceso a la información ambiental en Costa Rica. Trabajo Final de Investigación aplicada sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Derecho para optar por el grado de Magister en Derecho Ambiental. San José, Costa Rica. 2015. Pp 60.

Relativo a la necesidad de una mejora en el marco normativo la autora Katherine Arroyo Arce indicó:

“Esto supone un marco jurídico que abogue por una participación que se defina en función de parámetros de flexibilidad que tutelen el involucramiento inclusivo, libre y efectivo, al considerar las condiciones de cada uno de los actores potencialmente involucrados; que en todas sus formas, el llamado a la participación se realice de manera oportuna y de la mano de toda la información que se considere necesaria y que sea explícita en cuanto a sus elementos sustanciales de forma, así como en cuanto al grado de vinculación de las manifestaciones que se rendirán en el marco del mecanismo, el cual no deberá limitarse, únicamente, a los grados informativos y consultivos y debe prever etapas de retroalimentación”¹⁸⁰.

Dentro de los avances de nuestro país se encuentra el Decreto 40200-MP-MEIC-MC denominado Transparencia y Acceso a la Información Pública, circunscrita únicamente al ámbito público y con la excepción de la información que por ley no pueda ser bindada. Como objetivo definió: *“El presente Decreto tiene por objeto que el Estado garantice el cumplimiento efectivo del derecho humano de acceso a la información pública, de forma proactiva, oportuna, oficiosa, completa y accesible”*.

El decreto establece los requisitos¹⁸¹ en que se debe realizar la solicitud, así como el plazo para la resolución de la misma¹⁸². De manera adicional crea en todas las

¹⁸⁰ Arroyo Arce, Katherine. La participación pública en asuntos ambientales: El caso de los Consejos del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2015. Pp 353.

¹⁸¹ Artículo 3. Requisitos. La solicitud de acceso a la información pública requerirá que la persona brinde la descripción clara de lo que se solicita y señale un medio para recibir notificaciones. En caso de no describirse con claridad lo solicitado, en el plazo de 3 días contado a partir de la recepción de la petición, el funcionario encargado deberá requerir al solicitante que subsane dicho requisito y para ello, contará con el plazo de 5 días hábiles a partir de la notificación de la prevención. En caso que, una persona presente barreras para la

instituciones la figura del Oficial de Acceso a la información, con el fin de garantizar de manera oportuna este derecho.

Otro de los aspectos novedosos incluidos es el deber de las instituciones de publicar información de público en sus páginas web¹⁸³, de esta manera agilizando la manera en que las personas podemos tener acceso a la información.

formulación de la solicitud de información, la Administración a la que se dirige la petición, brindará la ayuda necesaria al petente, sin discriminación alguna.

¹⁸² Artículo 5. Plazo de respuesta. La solicitud de información pública debe ser resuelta en el plazo máximo de diez días hábiles, contado a partir de la fecha de recepción de la solicitud. Si debido a la complejidad de lo requerido, la autoridad pública necesita un plazo mayor para atender la gestión, deberá informar al solicitante en el plazo inicial de los diez días hábiles con la debida justificación e indicando de cuánto será la ampliación, que deberá ser razonable, proporcional y no podrá exceder de forma excepcional el plazo de un mes. Si se realiza la prevención contemplada en el artículo 3°, el plazo para atender la solicitud comenzará a regir a partir del momento en que el funcionario encargado tenga por cumplida la prevención.

En caso de tratarse de información pública preconstituida, la autoridad pública deberá brindar lo solicitado de forma inmediata.

¹⁸³ Artículo 17- Publicación oficiosa de información pública.

Las instituciones públicas deberán publicar y mantener actualizada en su respectivo sitio web oficial, al menos, la siguiente información pública:

- 1) Marco normativo que rige la gestión pública de la institución.
- 2) Estructura orgánica, competencias, obligaciones y servicios brindados.
- 3) Directorio institucional.
- 4) Listado de funcionarios institucionales.
- 5) Horario de atención de la institución.
- 6) Descripción detallada de los servicios brindados al público y la forma cómo estos se realizan.
- 7) Planes y presupuestos institucionales, así como su forma de ejecución y evaluación.
- 8) Procesos para el reclutamiento y selección de personal.
- 9) Mecanismos y resultados del proceso de evaluación de desempeño de los funcionarios.
- 10) Planillas con el salario bruto.
- 11) Plan anual operativo y planes estratégicos.
- 12) Memorias anuales y otros informes de gestión.
- 13) Informes de la Auditoría Interna sobre la gestión institucional.
- 14) Actas de los órganos colegiados establecidos por ley, salvo expresa disposición legal.
- 15) Descripción clara y precisa de los trámites y requisitos que se pueden llevar a cabo ante la institución.
- 16) Toda la información de las etapas de los procesos de contratación administrativas de la institución.
- 17) Mecanismos de presentación de solicitudes de información, peticiones, denuncias y sugerencias para el mejoramiento de la función de la institución, así como cualquier otro medio de participación ciudadana.

Nuestro principal fundamento para la participación ciudadana lo encontramos en el artículo 50 de la Constitución Política, pero no hay un marco legal específico que ampare la manera y la forma de brindar esta información a los ciudadanos con el fin de lograr una participación ciudadana objetiva e informada. Consideramos oportuno aclarar que el tema del acceso a la información se torna esencial dentro de cualquier proceso de participación, por lo cual se debe mejorar mucho en los aspectos de forma y fondo para el correo acceso a la información. Cada caso en concreto podría contener variables para la atención de situaciones o eventos típicos de la obra a proyecto a desarrollar, sin embargo, resulta esencial el establecimiento de un marco normativo para ello, el cual genere la máxima seguridad y confianza en los ciudadanos que tendrán información veraz, así como objetiva para tomar una decisión consciente.

18) Listado de los subsidios, becas, donaciones, exoneraciones o cualquier otra transferencia o beneficio otorgado a personas particulares, sin perjuicio de lo determinado en la Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales, norma número 8968.

19) Informes de viajes, gastos de representación, costos de viajes, pagos por concepto de viáticos de los funcionarios de la institución, entre otros.

20) Cualquier otra información que fomente la transparencia y el control en el ejercicio de la función pública. La publicación de esta información atinente a la gestión de cada institución será en formato abierto, interoperable y accesible.

TÍTULO IV. PROPUESTA PROYECTO DE LEY.

Una vez analizados todos los elementos expuestos durante el presente trabajo, así como valorando la realidad política de nuestro país en lo que se refiere a la dificultad de aprobar leyes o reglamentos nuevos, se propone una reforma de varios artículos de la legislación nacional atinentes de manera específica al tema de participación ciudadana con el fin de lograr una mejor integración de normas y criterios.

PROYECTO DE LEY
REFORMA A LOS ARTÍCULOS 6 Y 22 DE LA LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE,
95 DE LA LEY DE BIODIVERSIDAD Y EL ARTÍCULO 13 DEL CÓDIGO
MUNICIPAL
NÚMERO (POR ASIGNAR)

Posterior al análisis tanto de mecanismos internacionales como nacionales en materia de participación ciudadana, así como el cuerpo normativo costarricense, jurisprudencia y pronunciamientos de los distintos órganos estatales con la debida competencia, se considera que nuestro país – a pesar de su normativa ambiental – adolece de un proceso de participativo, inclusivo y objetivo en materia ambiental en los diversos ámbitos de la vida cotidiana.

El artículo 50 consagrado en nuestra Constitución Política, como pilar fundamental en materia ambiental, debe estar en continuo desarrollo para cumplir con las continuas exigencias actuales en materia de protección y participación ambiental. Si bien hay mecanismos internacionales como el consagrado en el Principio 10 de la Declaración de Río del año 1992, no resulta suficiente para el adecuado acceso a la información ambiental, así como un proceso de participación ciudadana inclusivo para una toma de una decisión informada en actividades o proyectos que impacten las comunidades e inclusive a nivel nacional.

El análisis de los plebiscitos celebrados a nivel nacional, denotan la carencia de motivación e información para que los ciudadanos sean partícipes activos dentro de los procesos, así como poseedores del conocimiento para la toma de decisiones que pueden llegar a afectar sus comunidades. La legislación nacional adolece de este tratamiento, así como falta de empoderamiento al Tribunal Supremo de Elecciones para que sea un actor más en su calidad de experto en el tema electoral, así como garante de la transparencia de los procesos de participación. Las Municipalidades dentro de sus competencias deben promover y fomentar los procesos de participación ciudadana en materia ambiental, con el fin último del desarrollo sostenible de sus espacios.

La Sala Constitucional, mediante sentencia número 1163-2017 de las nueve horas cuarenta minutos del veintisiete de enero de dos mil diecisiete, procedió a degradar los procesos de participación ciudadana al considerarlos un principio del derecho y no un derecho fundamental como lo había venido considerando. Se debe resaltar que la participación en materia ambiental es un pilar fundamental en el desarrollo de las comunidades y países, por cuanto cualquier actividad, obra o proyecto generará impactos al ambiente, siendo de esta manera que las comunidades deben estar de acuerdo y al tanto de sus implicaciones reales.

La Corte Internacional de Derechos Humanos, mediante la opinión consultiva OC-23/17¹⁸⁴ de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, en relación con el derecho humano al medio ambiente señala:

“55. Como consecuencia de la estrecha conexión entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos (supra párrs. 47 a 55), actualmente (i) múltiples sistemas de protección de derechos humanos reconocen el derecho al medio ambiente sano como un derecho en sí mismo, particularmente

¹⁸⁴ Opinión consultiva OC-23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Consultada el 30 de abril de 2017.

el sistema interamericano de derechos humanos, a la vez que no hay duda que (ii) otros múltiples derechos humanos son vulnerables a la degradación del medio ambiente, todo lo cual conlleva una serie de obligaciones ambientales de los Estados a efectos del cumplimiento de sus obligaciones de respeto y garantía de estos derechos”.

Entienden la obligación de transparencia activa¹⁸⁵ frente a las actividades que puedan afectar otros derechos y la obligación de los Estados de comunicar cualquier eventualidad que pueda afectar a una población en específico. Por lo anterior concluyen:

“225. Por tanto, esta Corte considera que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente. Esta obligación debe ser garantizada a toda persona bajo su jurisdicción, de manera accesible, efectiva y oportuna, sin que el individuo solicitando la información tenga que demostrar un interés específico. Además, en el marco de la de protección del medio ambiente, esta obligación implica tanto la provisión de mecanismos y procedimientos para que las personas individuales soliciten la información, como la recopilación y difusión activa de información por parte del Estado. Este derecho no es absoluto, por lo que admite restricciones, siempre y cuando estén previamente fijadas por ley, responden a un objetivo permitido por la Convención Americana y sean necesarias y proporcionales para responder a un interés general en una sociedad democrática”.

¹⁸⁵ 223. La Corte entiende que la obligación de transparencia activa frente a actividades que podrían afectar otros derechos (supra párr. 221), abarca el deber de los Estados de publicar de manera oficiosa la información pertinente y necesaria sobre el medio ambiente, a efectos de garantizar los derechos humanos bajo la Convención, tales como información sobre la calidad ambiental, el impacto ambiental en la salud y los factores que lo influyen, además de información sobre la legislación y las políticas y asesoramiento sobre cómo obtener esa información. Además, este Tribunal advierte que dicha obligación de transparencia activa cobra particular importancia en casos de emergencias ambientales que requieren la difusión inmediata y sin demora de la información relevante y necesaria para cumplir con el deber de prevención. La falta de respuesta del Estado constituye una decisión arbitraria.

Relativo a la participación pública indican que es uno de los pilares de los derechos instrumentales o de procedimiento¹⁸⁶, facilitando la participación de las comunidades en la adopción de decisiones así como mejorar la credibilidad de los procesos gubernamentales. Por lo anterior indican sobre la importancia de los procesos de participación y los mecanismos oportunos para la misma:

“231. Por tanto, esta Corte estima que, del derecho de participación en los asuntos públicos, deriva la obligación de los Estados de garantizar la participación de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, para lo cual previamente deben haber garantizado el acceso a la información relevante.

232. En lo que se refiere al momento de la participación pública, el Estado debe garantizar oportunidades para la participación efectiva desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones e informar el público sobre estas oportunidades de participación. Finalmente, los mecanismos de participación pública en materia ambiental son variados e incluyen, entre otros, audiencias públicas, la notificación y consultas, participación en procesos de formulación y aplicación de leyes, así como mecanismos de revisión judicial”.

Es por lo anterior que se procede a detallar una propuesta de Ley, para la reforma de los artículos 6 y 22 de la Ley Orgánica del Ambiente, 95 de la Ley de Biodiversidad y el artículo 13 del Código Municipal, con el fin de integrar los procesos de participación ciudadana en materia ambiental, de manera inclusiva a todos los actores de la sociedad.

¹⁸⁶ 226. La participación pública representa uno de los pilares fundamentales de los derechos instrumentales o de procedimiento, dado que es por medio de la participación que las personas ejercen el control democrático de las gestiones estatales y así pueden cuestionar, indagar y considerar el cumplimiento de las funciones públicas. En ese sentido, la participación permite a las personas formar parte del proceso de toma de decisiones y que sus opiniones sean escuchadas. En particular, la participación pública facilita que las comunidades exijan responsabilidades de las autoridades públicas para la adopción de decisiones y, a la vez, mejora la eficiencia y credibilidad de los procesos gubernamentales. Como ya se ha mencionado en ocasiones anteriores, la participación pública requiere la aplicación de los principios de publicidad y transparencia y, sobre todo, debe ser respaldado por el acceso a la información que permite el control social mediante una participación efectiva y responsable.

Por tanto, la Asamblea Legislativa de la república de Costa Rica decreta:

REFORMA A LOS ARTÍCULOS 6 Y 22 DE LA LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE,
95 DE LA LEY DE BIODIVERSIDAD Y EL ARTÍCULO 13 DEL CÓDIGO
MUNICIPAL

Propuesta de reforma artículos Ley Orgánica del Ambiente:

Artículo 1. Se reforma el artículo 6 de la Ley Orgánica del Ambiente, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

“Artículo 6. Participación de los habitantes.

El Estado junto con las Municipalidades, fomentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la República para la toma de decisiones, acciones y políticas que puedan afectar el medio ambiente. Esta participación se debe garantizar sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, garantizando el previo acceso adecuado y oportuno a la información. En la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos en materia ambiental, el Tribunal Supremo de Elecciones, tendrá la obligación de brindar el respaldo respectivo tanto a nivel nacional como municipal para el desarrollo de los procesos, en función de garante para asegurar la transparencia, así como los resultados correspondientes”.

Artículo 2. Se reforma el artículo 22 de la Ley Orgánica del Ambiente, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

“Artículo 22. Expediente de la evaluación. La evaluación de impacto ambiental debe ser desarrollada previo al inicio de cualquier actividad, obra o proyecto, cuyos parámetros para cada actividad serán definidos por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental. Dichas evaluaciones deben ser llevadas a cabo por entidades

independientes bajo supervisión del Estado, costeadas por el desarrollador y deberán abarcar como mínimo: i) estudios sobre el impacto ambiental general y acumulado, ii) análisis de las tradiciones y cultura de la zona a impactar, iii) planes de contingencia. Las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, tendrán el derecho a ser escuchadas por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, en cualquier etapa del proceso de evaluación y en la fase operativa de la obra o el proyecto. Las observaciones de los interesados serán incluidas en el expediente y valoradas para el informe final. Dentro de los cinco días hábiles siguientes al recibo de una evaluación de impacto ambiental, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental remitirá un extracto de ella a las municipalidades en cuya jurisdicción se realizará la obra, la actividad o el proyecto. Asimismo, le dará profusa divulgación, por los medios de comunicación colectiva, a la lista de estudios sometidos a su consideración. En lo relativo a la aprobación de planes de ordenamiento territorial se deberá cumplir con el proceso de participación ciudadana y audiencias públicas establecido en el artículo 17 de la ley número 4240, Ley de Planificación Urbana”.

Artículo 3. Se reforma el artículo 95 de la Ley de Biodiversidad, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

“Artículo 95. Audiencias públicas. La Secretaría Técnica Nacional deberá realizar audiencias públicas, con la participación del público interesado, para todas las actividades, obras y/o proyectos que tengan un impacto en el ambiente. Previo, durante y posterior a las audiencias se deberá brindar información accesible y entendible sobre los alcances del proyecto a todas las personas que lo soliciten, siendo que las opiniones presentadas servirán como antecedentes al desarrollo del proyecto. El costo de la convocatoria, desarrollo de las audiencias públicas y la entrega de información correrá a costa del interesado”.

Artículo 4. Se reforma el artículo 13, inciso k del Código Municipal, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

“Artículo 13. Son atribuciones del concejo:

(...)

k) Acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones, observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente. En la celebración de los plebiscitos, referendos y cabildos que realicen las municipalidades, deberán estar presentes los delegados que designe el Tribunal Supremo de Elecciones, quienes darán fe de que se cumplieron los requisitos formales exigidos en el código y el reglamento supraindicado. Los delegados del Tribunal supervisarán el desarrollo correcto de los procesos citados. En materia ambiental se deberá establecer un proceso especial para las consultas ciudadanas en apego a la legislación ambiental vigente y con el asesoramiento de las instituciones públicas a cargo”.

Artículo 5. Entrada en vigencia. Rige a partir de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

Marco Vinicio Quesada Sandí

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los procesos de participación ciudadana en materia ambiental en Costa Rica no han tenido auge a pesar de contar con mecanismos establecidos en nuestra legislación. Pocos han sido los procesos celebrados, con el inconveniente de que los niveles de abstencionismo han sido muy altos, así como la existencia de una limitante en la claridad de reglas comunes para la celebración de dichos procesos.

A nivel internacional se han analizado varios instrumentos que fomentan la participación ciudadana, así como el acceso a la información. La Declaración de Río +20, posee compromisos en relación con la participación ciudadana en el aparte 43:

“43. Recalamos que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible requiere la implicación productiva y la participación activa de las autoridades legislativas y judiciales regionales, nacionales y sub nacionales, y todos los grupos principales: mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores y sindicatos, empresas e industria, comunidad científica y tecnológica y agricultores, además de otros interesados como las comunidades locales, los grupos de voluntarios y las fundaciones, los migrantes, las familias, las personas de edad y las personas con discapacidad.

Estos instrumentos internacionales, dentro de nuestra escala normativa deben de servir como soporte para los procesos de participación. La iniciativa plasmada en la Declaración de Río +20 lleva a un nuevo nivel de compromiso a los estados miembros, procurando el desarrollo sostenible para el mantenimiento de los recursos naturales para las generaciones presentes y futuras.

Costa Rica posee un nuevo reto por delante por su participación en la Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE). Los principios en los que se basa la agenda económica son: cambio climático, biodiversidad, recursos naturales renovables, agua, calidad del aire, residuos y sustancias químicas peligrosas. Dentro de las recomendaciones a los países partes se encuentran:

- A.- Asegurar el uso eficiente de los recursos y la eco-innovación.
- B.- Fortalecer la cooperación ambiental internacional.
- C.- Dar prioridad a las acciones en los sectores clave que afectan al medio ambiente: energía, transporte, agricultura y pesca.

Nuestro país debe asumir una posición activa en la implementación de las medidas para la protección de los recursos naturales, al amparo de los nuevos requerimientos internacionales.

Por lo lado, los casos internacionales analizados poseen varios temas en común, sin embargo, uno resalta sobre los demás: el deber de todos los Estados mejorar sus políticas públicas y la legislación interna con el fin último de que sus ciudadanos posean un ambiente, así como el correcto aprovechamiento de los recursos naturales en armonía con el mismo para la preservación para las futuras generaciones, dentro de un marco de desarrollo sostenible. Los conflictos se centraron también en la protección del recurso hídrico siendo este la fuente de vida para el ser humano. Del análisis de los procesos, se evidencian problemas similares a los observados en Costa Rica: acceso a la información, poca claridad en la celebración de los procesos, así como un alto nivel de abstencionismo.

En nuestro país, si bien hay amplia legislación ambiental que trata de alguna manera temas ambientales, no ha sido suficiente para fomentar una participación activa e informada para la toma de decisiones sobre obras o proyectos que van a tener un impacto ambiental así como en el día a día de los ciudadanos. El análisis de la legislación evidencia una carencia de integración de normas, así como

competencias repartidas entre diversas instituciones públicas lo cual dificulta aún más la adopción de medidas para la protección ambiental.

Lo anterior ha quedado plasmado en las resoluciones de la Sala Constitucional, quien poseía un criterio sostenido en el tiempo sobre la relevancia de la participación ciudadana en materia ambiental, calificándola como un derecho humano, sin embargo, este criterio varió en razón de la sentencia 1163-2017 de dicha Sala, donde se da una evidente regresión en materia ambiental al calificar esta de principio, y no como de un derecho fundamental esencial de todos los ciudadanos; siendo una clara discrepancia con los instrumentos internacionales que velan por el acceso a la información así como la participación ciudadana como un derecho humano.

A nivel normativo se logran ver las discrepancias sustanciales, como lo fue la resolución del Tribunal Supremo de Elecciones número 5860-E9-2015, donde una organización privada buscaba una reforma normativa donde se pretendía incluir a esta como partícipe “privado” en los procesos de participación, colocándola en una posición privilegiada y discriminatoria frente a cualquier persona u organización que pretendiera tener un papel activo en estos procesos. El plebiscito fue descartado por el Tribunal toda vez que la normativa no debe buscar de ninguna manera un trato discriminatorio.

Del análisis de los casos a nivel nacional, es palpable la necesidad de incluir en estos procesos al Tribunal Supremo de Elecciones, quienes como órgano de rango constitucional experto en material electoral tiene la experiencia, así como las facultades normativas para ser un asesor – garante en los procesos de participación ciudadana. Lo anterior sumado a otros instrumentos como lo es el Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, deben ser integrados y ampliados a un alcance local, así como nacional para la correcta aplicación de los procesos de participación. Los problemas presentados en estos procesos de participación resultan en comunes para todos:

abstencionismo, ausencia de reglas claras y falta de acceso a la información. Sin embargo, se denota que hay ciudadanos preocupados por la protección de los recursos naturales, siendo principalmente el recurso hídrico el tema central de los mismos.

También es necesario reconocer nuestra realidad política, donde actualmente cualquier intento de aprobación de una ley o reglamento puede tardar muchos años sin lograr obtener un resultado positivo. Debido a lo anterior, la propuesta final es una reforma a artículos puntuales de varias leyes, en procura del aumento en la participación ciudadana.

Las conclusiones y recomendaciones dadas por la Corte Internacional de Derechos Humanos, mediante la opinión consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, deben servir como la hoja de ruta para la adecuación de la legislación aplicable en los procesos de participación ciudadana.

Por lo anterior se hacen las siguientes recomendaciones:

A.- Realizar las reformas puntuales a la normativa mencionada, con el fin de procurar procesos de participación ciudadana más eficaces.

B.- El acceso a la información, el fomento de la participación, así como el involucramiento de los actores civiles, públicos y privados debe ser de los pilares esenciales para lograr procesos efectivos en procura de la protección ambiental.

C.- A nivel jurisprudencial, se debe replantear la discusión para volver a considerar la participación ciudadana como un derecho fundamental, en concordancia con los mecanismos internacionales aprobados por Costa Rica y no como un principio.

BIBLIOGRAFÍA

ARTICULOS

Anaya, James. Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. La situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquís en Costa Rica. 30 de mayo de 2011.

Achkar, Marcel. Dominguez, Ana. Pesce, Fernando. La defensa del agua como recurso público en Uruguay: el caso de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida y el Plebiscito por el agua. 2005.

De la Fuente, Manuel. La guerra por el agua en Cochabamba. Crónica de una dolosa victoria. 2000.

Peña Chacón, Mario. El principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense. Revista Judicial número 104. San José, Costa Rica. Junio 2012.

Peña Chacón, Mario. El control jurisdiccional de los compromisos de París sobre el cambio climático. <http://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/2018/01/29/el-control-jurisdiccional-de-los-compromisos-de-paris-sobre-el-cambio-climatico/>. Consultado el 2 de abril de 2018.

Peña Chacón, Mario. Desafíos de Costa Rica de cara al Acuerdo de Escazú. <https://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/derecho-ambiental/desafios-de-costa-rica-de-cara-al-acuerdo-de-escazu/>. Consultado el 9 de mayo de 2019.

Santos, Carlos. Uruguay: victoria en la lucha social por el agua. http://www.academia.edu/209495/Uruguay_Victoria_social_en_la_lucha_por_el_Agua. 2005. Consultada el 20 de julio de 2015.

Shultz, Jim. La guerra del agua en Cochabamba y sus secuelas. Consultada el 20 de julio de 2015.

Zemma, Martín Fernando. Los derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos en el marco de las tarifas de los servicios públicos. <http://www.carc.org.ar/articulos/los-derechos-de-incidencia-colectiva-referentes-a-intereses-individuales-homogeneos-en-el-marco-de-las-tarifas-de-los-servicios-publicos/>. Consultado el 26 de abril de 2016.

EXPEDIENTES LEGISLATIVOS

Asamblea Legislativa, departamento de comisiones, la comisión permanente especial de ambiente sobre el expediente 16322 dictamen afirmativo unánime del 17 de julio del año 2008.

EXPEDIENTES TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Plebiscito de Sarapiquí. Celebrado el 24 de setiembre del año 2000.

Plebiscito de Guácimo. Celebrado el día 28 de octubre del año 2001.

Plebiscito de Turrialba. Celebrado el día 28 de agosto del año 2005.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Acuerdo de París.

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe

Carta Mundial de la Naturaleza.

Declaración de Río. 1992.

Carta de la Tierra.

Declaración de Johannesburgo.

Declaración de Río +20. 2012.

Documento preliminar CEPAL. Acuerdo Regional sobre acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.

Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (AARHUS). 1998.

JURISPRUDENCIA SALA CONSTITUCIONAL

Sentencia 2001-10819. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las catorce horas con treinta minutos del veinticuatro de octubre del dos mil uno.

Sentencia 2000-10466. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las diez horas con diecisiete minutos del veinticuatro de noviembre del dos mil.

Sentencia 2008-001572. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las catorce horas con cincuenta y cuatro minutos del treinta de enero del dos mil ocho.

Sentencia 262-2009. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las catorce horas y treinta minutos del catorce de enero de dos mil nueve.

Sentencia 6922-2010. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las catorce horas y treinta y cinco minutos del dieciséis de abril de dos mil diez.

Sentencia 5593-2012. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las dieciséis horas y cuatro minutos del dos de mayo de dos mil doce.

Sentencia 881-2014. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las dieciséis horas y quince minutos del veintidós de enero de dos mil catorce.

Sentencia 20318-2014. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las once horas del once de diciembre de dos mil catorce.

Sentencia 12250-2015. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las once horas con treinta minutos del siete de agosto de dos mil quince.

Sentencia 1591-2017. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las nueve horas con veinticinco minutos del tres de febrero de dos mil diecisiete.

Sentencia 1163-2017. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las nueve horas cuarenta minutos del veintisiete de enero de dos mil diecisiete.

LEYES COSTA RICA

Constitución Política de Costa Rica.

Ley de Planificación Urbana. Número 4240.

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. Número 5605.

Convención para la Protección del Patrimonio Mundial. Número 5980.

Convención sobre Humedales Internacionales como Hábitat Aves Acuáticas. Número 7224.

Ley de Conservación de la Vida Silvestre. Número 7317.

Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Número 7414.

Convenio sobre Diversidad Biológica y Anexos. Número 7416.

Convenio Conservación de Biodiversidad y Protección Áreas Silvestres. Número 7433.

Ley Orgánica del Ambiente. Número 7554.

Convenio sobre Conservación de Ecosistemas y Plantaciones Forestales. Número 7572.

Convención ONU de Lucha contra Desertificación por Sequia en África. Número 7699.

Ley de Biodiversidad. Número 7788.

Ley de uso, manejo y conservación de suelos. Número 7779.

Código Municipal. Número 7794.

Convención Interamericana para la Protección de las Tortugas Marinas. Número 7906.

Acuerdo entre la República de Costa Rica y los Estados Unidos de América sobre el Programa Internacional para la conservación de delfines. Número 7938.

Aprobación del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Número 8219.

Ley de Notificaciones Judiciales. Número 8687.

Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural. Número 9036.

Acuerdo de París. Número 9405.

Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, decreto número 03-98 publicado en la gaceta del 21 de octubre de 1998.

LIBROS

BIDART Campos, Germán. En: LLOBET Rodríguez, Javier. Proceso penal comentado. Editorial Jurídica Continental. San José, Costa Rica. 2009.

Altman, David. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México. 2010.

OPINIONES CONSULTIVAS

Opinión consultiva OC-23717 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Consultada el 30 de abril de 2017.

PAGINAS WEB

Acuerdo de París. <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09r01s.pdf>. Consultado el 09 de enero de 2018.

Constitución Política de Colombia. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>. Consultada el 25 de setiembre de 2017.

Constitución Política de Uruguay. http://movusuruguay.org/?page_id=347. Consultado en fecha 20.07.2015. Artículo Constitución Política de Uruguay.

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas. <https://cites.org/esp/disc/parties/index.php>. Consultada el 02 de setiembre de 2016.

Consejos Territoriales Inder. https://www.inder.go.cr/territorios_inder/. Consultada el 26 de setiembre de 2017.

Consultas populares y alternativas al modelo extractivista. <https://www.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=0936fbaaac9c4fda8c7f2da67bd6607d>. Consultada el 25 de setiembre de 2017.

Contribución Determinada a Nivel Nacional Costa Rica. <http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Costa%20Rica%20First/INDC%20Costa%20Rica%20Version%202%200%20final%20ES.pdf>. Consultada el 2 de abril de 2018.

Cumaral del dijo no a la explotación petrolera. <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/cumaral-le-dijo-no-la-explotacion-petrolera-articulo-696911>. Consultada el 9 de agosto de 2017.

Cumaral dijo “no” a la explotación petrolera en su territorio.
<http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/resultados-de-consulta-petrolera-en-cumaral-meta-95396>. Consultada el 9 de agosto de 2017.

Cumanal salió a votar consulta popular sobre extracción de petróleo.
<http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/previo-de-consulta-popular-de-petroleo-en-cumaral-meta-95364>. Consultada el 9 de agosto de 2017.

Exdirigentes aseguran que muchas comunidades aún no cuentan con el servicio básico. Recuerdan los 15 años de la Guerra del Agua en Cochabamba.
http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20150407/recuerdan-los-15-anos-de-la-guerra-del-agua-en_297402_656669.html. Consultada el 20 de julio de 2015.

<http://blogs.elespectador.com/actualidad/el-rio/galeria-cumaral-pueblo-quiere-decirle-no-al-petroleo>.

http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20150407/recuerdan-los-15-anos-de-la-guerra-del-agua-en_297402_656669.html. Consultado el 19 de julio de 2015.

<http://democracyctr.org/investigaciones-sobre-bolivia-agua/>. Consultada el 19 de julio de 2015.

<http://pheldiquis.cr/es-es/qui%C3%A9nessomos/informaci%C3%B3n-general.aspx>. Consultada el día ocho de febrero de dos mil quince.

http://www.icomoscrr.org/content/index.php?option=com_content&view=article&id=70:sitios-patrimonio-natural&catid=39:patrim-natural&Itemid=65. Consultada el 19 de julio de 2015.

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=689>. Consultada en fecha 19 de julio de 2015.

http://eeas.europa.eu/delegations/costa_rica/press_corner/all_news/news/2013/20131003_01_es.htm. Consultado el 19 de julio de 2015.

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>. Consultada el 25 de setiembre de 2017.

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/#prettyPhoto>. Consultada el 25 de setiembre de 2017.

Investigaciones Sobre Bolivia: Agua <http://democracyctr.org/investigaciones-sobre-bolivia-agua/>. Consultada el 20 de julio de 2015.

La Guerra del agua en Cochamba, http://www.lostiempos.com/media_pdf/2009/04/09/3581_pdf.pdf. Consultada el 20 de julio de 2015.

La regresión ambiental de la Sala Constitucional de Costa Rica. <http://derechointernacionalcr.blogspot.com/2017/03/la-regresion-ambiental-de-la-sala.html>. Consultado el 10 de enero de 2018.

Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas. <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0534691.pdf>. Consultado el 31 de agosto de 2016.

Naciones Unidas. Cambio Climático:
http://unfccc.int/portal_espanol/essential_background/acuerdo_de_paris/items/10085.php. Consultada el 09 de enero de 2018. Consultado el 9 de enero de 2018.

Opinión: Desafíos y oportunidades ambientales de Costa Rica ante la OCDE:
<http://www.crhoy.com/opinion-desafios-y-oportunidades-ambientales-de-costa-rica-ante-la-ocde/opinion/el-lector-opina/>. Consultado el 05 de julio de 2016.

Página principal OCDE: <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>. Consultada el 05 de julio de 2016.

Página OCDE Costa Rica. <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/costa-rica-y-la-ocde.htm>. Consultada el 05 de julio de 2016.

Página DR-CAFTA. Cooperación ambiental. http://www.caftadr-environment.org/spanish/top_menu/overview.html. Consultada el 01 de setiembre de 2016.

Página Secretaría de Asuntos Ambientales DR-CAFTA. http://www.saa-sem.org/es/que_es. Consultada el 01 de setiembre de 2016.

Participación ciudadana: de derecho a principio.
<http://www.nacion.com/opinion/foros/participacion-ciudadana-de-derecho-a-principio/OBIOPYALDBCEZDX7QLHI456YCU/story/>. Consultado el 10 de enero de 2018.

Perspectiva Medioambiental de la OCDE para el 2030:
<http://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/40224072.pdf>. Consultado el 05 de julio de 2016.

Perspectivas ambientales de la OCDE hacia 2050, consecuencias de la inacción; <https://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/49884278.pdf>. Consultado el 05 de julio de 2016.

Santos, Carlos. Uruguay: victoria en la lucha social por el agua. http://www.academia.edu/209495/Uruguay_Victoria_social_en_la_lucha_por_el_Agua. 2005. Consultada el 20 de julio de 2015.

Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Capítulo 17, aparte 17.1. http://www.sice.oas.org/trade/cafta/CAFTADR/chapter13_22s.asp#Capítulo17. Consultado el 08 de junio de 2015.

PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Dictamen C-94-2005. Del 03 de marzo de 2005.

Opinión Jurídica. OJ-111-2008. Del 31 de octubre de 2008.

Opinión Jurídica. OJ-13-2009. Del 10 de febrero de 2009.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley sobre participación ciudadana en materia ambiental. Expediente legislativo número 16332, veto del poder ejecutivo número 8681.

REGLAMENTOS

Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos. Decreto 29375-MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT.

Reglamento de la transición para la revisión y aprobación de Planes Reguladores. Decreto 39150-MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR.

Ratificación de la República de Costa Rica al Acuerdo de París. Decreto 39945-RE.

Transparencia y Acceso a la Información Pública. Decreto 40200-MP-MEIC-MC.

Gobernanza e implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en Costa Rica. Decreto 40203-PLAN-RE-MINAE.

Creación del Consejo Científico de Cambio Climático. Decreto 40615-MINAE.

RESOLUCIONES TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Resolución 790-E-2007, del Tribunal Supremo de Elecciones, dada en San José, a las trece horas del doce de abril de dos mil siete.

Resolución 6290-E6-2011, del Tribunal Supremo de Elecciones, dada en San José, a las ocho horas y cinco minutos del veinticinco de octubre de dos mil once.

Resolución 1047-M-2012 del Tribunal Supremo de Elecciones, dada en San José a las quince horas y treinta minutos del tres de febrero de dos mil doce.

Resolución 5860-E9-2015, del Tribunal Supremo de Elecciones, dada en San José a las nueve horas y treinta minutos del treinta de setiembre de dos mil quince.

Resolución número 2590-E1-2018, del Tribunal Supremo de Elecciones, dada en San Jose a las once horas del cuatro de mayo de dos mil dieciocho.

TESIS

Arroyo Arce, Katherine. La participación pública en asuntos ambientales: El caso de los Consejos del Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2015

Elizondo García, María Laura. Derecho a la información ambiental. Creación de un instrumento jurídico para el acceso a la información ambiental en Costa Rica. Trabajo Final de Investigación aplicada sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Derecho para optar por el grado de Magister en Derecho Ambiental. San José, Costa Rica. 2015.